



**TÜRKİYE’DE VATANDAŞLIK HAKLARININ
KURUMSALLAŞMASI
VE YEREL OMBUDSMANLIK MODELİ**

Şahin İLDEŞ

Yüksek Lisans Tezi

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi

Anabilim Dalı

Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI

2026

(Her Hakkı Saklıdır)

T.C.
BAYBURT ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ TEZLİ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

TÜRKİYE’DE VATANDAŞLIK HAKLARININ KURUMSALLAŞMASI VE YEREL
OMBUDSMANLIK MODELİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Şahin İLDEŞ

Danışman: Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI

BAYBURT- 2026

KABUL VE ONAY

Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI danışmanlığında, Şahin İLDEŞ tarafından hazırlanan “Türkiye’de Vatandaşlık Haklarının Kurumsallaşması ve Yerel Ombudsmanlık Modeli” başlıklı bu çalışma, 16.01.2026 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oy birliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Tuna BATUHAN

Üye : Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI

Üye : Doç. Dr. İsmail DURSUNOĞLU

Bu tezin kabulü Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu’nun/...../20... tarih ve 20...../.....-..... sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Bünyamin ALIM
Enstitü Müdürü

BEYANNAME

Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI danışmanlığında Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Vatandaşlık Haklarının Kurumsallaşması ve Yerel Ombudsmanlık Modeli” başlıklı çalışmanın tarafımca bilimsel etik ilkelere uyularak yazıldığını ve yararlandığım eserleri kaynakçada gösterdiğimi beyan ederim.

16.01.2026

şahin İLDEş



ÖN SÖZ

Bu çalışma, Türkiye’de vatandaşlık haklarının kurumsallaşması süreci içerisinde yerel ombudsmanlık modelinin gerekliliğini ve uygulanabilirliğini değerlendirmek amacıyla hazırlanmıştır. Bu çerçevede temel amaç; demokratik yönetim ilkeleri çerçevesinde, vatandaşların kamu hizmetlerinden daha etkin ve adil biçimde yararlanabilmesini sağlayacak ve katılımcı bir yönetim yapısının kurumsallaşmasına katkı sunacak bir yerel denetim sisteminin imkânlarını tartışmaktır.

Tez çalışmam boyunca bilimsel bir rehber olarak bana yol gösteren, bilgi ve birikimini paylaşarak araştırmama yön veren, akademik titizliği ve desteğiyle bu süreci anlamlı ve verimli kılan değerli danışman hocam Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI’ya en içten teşekkürlerimi sunuyorum. Kendisinin yapıcı eleştirileri, teşvik edici yaklaşımı ve akademik duyarlılığı, çalışmamın gelişiminde belirleyici bir rol oynamıştır.

Ayrıca bu süreçte doğrudan ya da dolaylı olarak katkı sunan tüm akademisyenlere, araştırmalarımın destek veren kurumlara ve sabırlarıyla yanımda olan aileme teşekkür ederim. Bu çalışmanın, Türkiye’de kamu yönetimi ve vatandaşlık hakları alanında yapılan tartışmalara katkı sunmasını ve yerel düzeyde daha katılımcı, şeffaf, hakkaniyetli ve yönetim temeline dayalı bir denetim yapısının inşasına zemin hazırlamasını temenni ediyorum.

Tüm çabalarımın rağmen bu çalışmada yer alan muhtemel hata ve noksanlıkların sorumluluğu tarafıma aittir. Bu noktada okuyucuların hoşgörüsüne sığınıyor, fark edilen eksikliklerin giderilmesine katkı sağlayacak tüm eleştiriler için şimdiden teşekkürlerimi iletiyorum.

Şahin İLDEŞ

ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’DE VATANDAŞLIK HAKLARININ KURUMSALLAŞMASI VE YEREL OMBUDSMANLIK MODELİ

Şahin İLDEŞ

Bayburt Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Danışman: Doç. Dr. Esmeray ALACADAĞLI

Bayburt-2026, Sayfa: 119

Ombudsmanlık uygulaması; hukukun üstünlüğü ve insan hakları gibi temel prensiplerin hayata geçirilmesi, kamu hizmetlerinin denetimi ve vatandaşlık haklarının korunması açısından önemli bir araçtır. Bu uygulama, vatandaşların devletle olan ilişkilerinde daha etkin, hesap verebilir ve şeffaf bir rol oynamalarını sağlayan, aynı zamanda kamu yönetiminin uygulamalarını denetleyen bağımsız bir yapıyı ifade eder.

Yerel ombudsmanlık modeli, özellikle yerel yönetimlerde, halkın taleplerine daha yakın bir denetim ve çözüm önerisi sunmayı amaçlamaktadır. Bu model, yerel düzeyde vatandaşların karşılaştığı sorunların çözülmesinde etkin bir araç olarak öne çıkmaktadır. Yerel ombudsmanlıkla ilgili Dünyada mevcut uygulamalara bakıldığında; bu konuda tek bir model olmadığı ama genelde sadece başvuruları değerlendirmekle kalmadıkları, aynı zamanda devletin uygulamaları ile yerel yönetimlerin vatandaşlar üzerindeki etkilerini izleyerek, hak ihlallerinin önlenmesine yönelik önerilerini ortaya koydukları gözlemlenmektedir.

Bu çalışmada; Türkiye’de vatandaşlık haklarının kurumsallaşması sürecinin, yerel ombudsmanlık uygulamalarıyla güçleneceği varsayımından yola çıkılarak bu modelin daha geniş bir şekilde uygulanmasının, demokratik değerlerin pekişmesine ve kamu hizmetlerinin daha şeffaf bir şekilde yürütülmesine olanak tanıyacağı öngörülmektedir. Bu bağlamda, yerel ombudsmanlık uygulamalarının hem vatandaşlar için bir denetim aracı olmasında hem de yerel yönetimler için hesap verebilirlik, şeffaflık, yönetim ve katılımcı demokrasi ilkelerinin işlemeye başlayacağı bir sürecin inşasında önemli bir rol oynayacağını düşündüğümüz bir model önerisi ortaya konulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Vatandaşlık, Türkiye, ombudsmanlık, yerel yönetimler ombudsmanlığı, kamu hakemliği.

ABSTRACT

M. SC. THESIS

INSTITUTIONALIZATION OF CITIZENSHIP RIGHTS AND LOCAL OMBUDSMAN MODEL IN TURKEY

Şahin İLDEŞ

Bayburt University

Institute of Graduate Studies

Department of Political Science and Public Administration

Thesis Advisor: Assoc. Prof. Dr. Esmeray ALACADAĞLI

Bayburt-2026, Page: 119

The ombudsman institution is an important tool for implementing fundamental principles such as the rule of law and human rights, monitoring public services, and protecting citizenship rights. This practice represents an independent body that enables citizens to play a more active, accountable, and transparent role in their relationship with the state, while also overseeing the actions of public administration.

The local ombudsman model aims to provide closer oversight and solutions to public demands, particularly within local administrations. This model stands out as an effective tool in resolving issues that citizens face at the local level. Local ombudsman institutions not only assess complaints but also monitor the impact of state practices and local government actions on citizens, putting forward recommendations to prevent rights violations.

In Turkey, the institutionalization of citizenship rights is expected to be strengthened through the implementation of local ombudsman practices. The broader application of this model is anticipated to reinforce democratic values and allow public services to be conducted more transparently. In this context, the local ombudsman will play a significant role as both a supervisory mechanism for citizens and a model through which accountability, transparency, governance, and participatory democracy principles begin to operate for local administrations.

Keywords: Citizenship, Turkey, ombudsman, local government ombudsman, public arbitration.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	II
BEYANNAME	III
ÖN SÖZ	IV
ÖZET	V
ABSTRACT	VI
İÇİNDEKİLER.....	VII
TABLolar	X
ŞEKİLLER.....	XI
KISALTMALAR	XII
GİRİŞ	1
Araştırmanın Konusu ve Problemi	2
Araştırmanın Amacı.....	3
Araştırmanın Önemi ve Gerekçesi	4
Araştırmanın Yöntemi	4
Araştırmanın Sınırlılıkları.....	5
Varsayımlar	5
Terim ve Tanımları.....	6
BİRİNCİ BÖLÜM	8
1. KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	8
1.1. KURAMSAL ÇERÇEVE.....	8
1.2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE	11
1.2.1. Vatandaşlık Kavramı ve Tarihsel Gelişimi	11
1.2.2. Georg Jellinek Üçlüsü: Negatif Statü, Pozitif Statü ve Aktif Statü Hakları	13
1.2.3. Marshall'ın Vatandaşlık Kuramı: Sivil, Siyasal ve Sosyal Haklar	14
1.2.4. Vatandaşlık Haklarının Kurumsallaşması: Hukuki ve Yönetimsel Süreçler	15
1.2.5. Türkiye'de Vatandaşlık Haklarının Gelişimi ve Mevcut Durum.....	16
1.2.6. Yönetişim Kavramı ve Ombudsmanlık	17
1.2.7. Klasik Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim Karşılaştırması.....	18
1.2.8. Katılımcı Demokrasi ve Yönetişim Arasındaki İlişki.....	20
1.2.9. Türkiye'de Yerel Yönetimler Bağlamında Yönetişim Uygulamaları	21
1.2.10. Kamu Yönetiminde Denetim Mekanizmaları ve Ombudsmanlık	22
1.2.11. Demokratik Hesap Verebilirlik Teorisi ve Ombudsmanlığın Rolü.....	23
1.2.12. Yerel Yönetimlerde Katılımcı Denetim ve Şeffaflık İlkeleri.....	24
1.2.13. Ombudsmanlığın Vatandaş ile Merkezi Yönetim Arasındaki Aracı Rolü	25
1.2.14. Yerel Yönetimlerde Ombudsmanlık ve Hesap Verebilirlik İlişkisi	26
İKİNCİ BÖLÜM.....	27
2. OMBUDSMANLIK KURUMU VE DÜNYADAKİ UYGULAMALARI	27
2.1. OMBUDSMANLIK KURUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ.....	27
2.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ VE GÖREVLERİ	30
2.3. OMBUDSMANLIK TÜRLERİ	32
2.4. DÜNYADAKİ VE TÜRKİYE'DEKİ OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI	35
2.4.1. İsveç'te Ombudsmanlık Kurumu: Parlamento Ombudsmanı.....	36

2.4.2. Fransa’da Ombudsmanlık Kurumu	40
2.4.2.1. Hakların savunucusu (defenseur des droits)	41
2.4.2.2. Belediye arabulucusu (mediateur municipal)	46
2.4.3. Kanada’da Ombudsmanlık Kurumu: Yerel Ombudsman	47
2.4.4. Japonya’da Ombudsmanlık Kurumu: Citizen Ombudsman	50
2.4.5. İngiltere’de Ombudsmanlık Kurumu	51
2.4.5.1. Parlamento komiseri	52
2.4.5.2. İngiltere yerel yönetim ve sosyal bakım ombudsmanı	55
2.4.6. İtalya’da Ombudsmanlık Kurumu: Yerel Ombudsmanlık (Difensore Civico)	57
2.4.7. Türkiye’de Ombudsmanlık Kurumu: Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)	60
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	65
3. YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI VE TÜRKİYE İÇİN MODEL ÖNERİSİ.....	65
3.1. YEREL OMBUDSMANLIK KURUMU	65
3.1.1. Yerel Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi	65
3.1.2. Yerel Ombudsmanlığın Görevleri	66
3.1.3. Yerel Ombudsmanlığın Yetki Alanları ve Teşkilatlanması	67
3.1.4. Yerel Ombudsmanlık Modelleri	68
3.1.4.1. Merkezi yönetime bağlı yerel ombudsmanlık modeli	69
3.1.4.2. Bağımsız yerel ombudsmanlık modeli	69
3.1.4.3. Belediye’ye bağlı yerel ombudsmanlık modeli	70
3.1.4.4. Karma modeller	71
3.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞININ UYGULANABİLİRLİĞİ	72
3.2.1. Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Gerekliliği	72
3.2.2. Vatandaşlık Haklarının Kurumsallaşmasına ve Demokratik Sisteme Sağlayacağı Katkılar	74
3.2.3. Vatandaş Merkezli ve Katılımcı Demokrasiye Dayalı Yönetimin Güçlenmesi	75
3.2.4. Yerel Bilinçlenmeye Ombudsmanlığın Katkısı	76
3.3. TÜRKİYE İÇİN YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI MODELİ: KAMU HAKEMLİĞİ.....	77
3.3.1. Kamu Hakemliği ile Kamu Hakeminin Anayasal ve Yasal Çerçevesi	77
3.3.2. Kamu Denetçileri ve Hakemleri Kurulu	79
3.3.3. Kamu Hakemliğinin Kuruluşu, Görev ve Çalışma İlkeleri	79
3.3.3.1. Kamu hakemliğinin yetki alanının belirlenmesi	80
3.3.3.2. Kamu hakeminin görev ve yetkileri	81
3.3.3.3. Raportörlerin görevleri	82
3.3.3.4. Genel sekreterliğin kuruluşu ve görevleri	83
3.3.3.5. Kamu hakeminin nitelikleri	84
3.3.3.6. Kamu hakemliğinin çalışma ilkeleri	85
3.3.4. Kamu Hakeminin Adaylığı ve Seçimi	86
3.3.5. Kamu Hakeminin Görev Süresi	87
3.3.6. Kamu Hakeminin Görevden Alınması	86
3.3.7. Kamu Hakeminin Mali ve Sosyal Hakları	88
3.3.8. Kamu Hakemliğine Başvuru ve Usulü	89
3.3.9. Başvuruların İncelenmesi, Değerlendirilmesi ve Karara Bağlanması	89
3.3.10. Kamu Hakeminin Resen İşlem Yapması ve Açıklama Yapma Yetkisi	90

3.3.11. Kamu Hakemliği Raporları.....	90
3.3.12. Kamu Hakemliği İdari Teşkilatına İlişkin Hususlar	91
3.3.13. Kamu Hakemliği Bütçesi.....	93
SONUÇ, TARTIŞMA VE ÖNERİLER.....	95
Sonuç	95
Tartışma	98
Öneriler	103
KAYNAKÇA	105
ÖZ GEÇMİŞ	119



TABLÖLAR

Tablo 1: Klasik Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişimin Özellikleri	19
Tablo 2: İsveç Parlamento Ombudsmanlığının Teşkilat Yapısı	38
Tablo 3: İsveç Parlamento Ombudsmanlarının Görev Alanı	38
Tablo 4: Hakların Savunucusunun Teşkilat Yapısı	43
Tablo 5: Toronto Ombudsmanlığının Teşkilat Yapısı.....	48
Tablo 6: Parlamento Komiserliğinin Teşkilat Yapısı	53
Tablo 7: İngiltere Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanının Teşkilat Yapısı	56
Tablo 8: Lombardiya Bölgesel Ombudsmanının Teşkilat Yapısı	59
Tablo 9: Kamu Denetçiliği Kurumunun Teşkilat Yapısı.....	63
Tablo 10: Türkiye’de Yerel Ombudsmanlık İhtiyacının Gerekçeleri.....	74
Tablo 11: Kamu Hakeminin Genel Nitelikleri	85



ŞEKİLLER

Şekil 1: Hakların Savunucusuna 2019-2023 Yılları Arasında Yapılan Başvurular	44
Şekil 2: Toronto Ombudsmanlığına 2018-2022 Yılları Arasında Yapılan Başvurular.....	49
Şekil 3: Lombardiya Bölgesel Ombudsmanlığına 2019-2023 Yılları Arasında Yapılan Başvurular	60
Şekil 4: Kamu Denetçiliği Kurumuna 2019-2024 Yılları Arasında Yapılan Başvurular	64
Şekil 5: Kamu Denetçiliği Kurumuna 2024 Yılında Yapılan Şikâyet Başvurularının Konularına Göre Dağılımı.....	72
Şekil 6: Önerilen Kamu Hakemliği İçin Örnek Teşkilat Yapısı	93



KISALTMALAR

ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Doç.	: Doçent
Dr.	: Doktor
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
LGSCO	: Yerel Yönetimler ve Sosyal Bakım Ombudsmanı
M.S.	: Milattan Sonra
STK	: Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı



GİRİŞ

Vatandaşlık, bireylerin devletle olan ilişkisini belirleyen bir kimliktir. Bu kimlik, belli bir dönem modern devletlerce; medeni, siyasal ve toplumsal boyutlarıyla ele almıştır. Son yıllarda; insan hakları çerçevesinde gündeme gelen çevre hakkı, gelişme hakkı ve barış hakkı gibi üçüncü kuşak haklarla, bilgi hakkı ve teknoloji hakkı gibi dördüncü kuşak haklar vatandaşlık haklarının kapsamı genişletmiştir. 1892 yılında Georg Jellinek, “Sübjektif Kamu Hakları Sistemi” adlı yapıtında devlet ile onu oluşturan bireyler arasındaki hakları üç temel sınıfa ayırmıştır. Bu haklar; bireyin varlığını koruyan negatif haklar, bireylerin devletten sorumluluklarını yerine getirme isteğinde bulunma hakkı olan pozitif haklar ile bireylere anayasa ve diğer normlar ile verilen aktif vatandaşlık hakları şeklinde sınıflanmıştır. Devletlerce, vatandaşlarının temel hak ve özgürlüklerini güvence altına almak için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiş, zaman içinde vatandaşlık hakları kurumsallaşarak anayasal ve hukuki bir çerçeveye oturtulmuştur.

Geleneksel devlet anlayışında, kamu yönetimi üzerindeki denetim genellikle hiyerarşik ve hukuki mekanizmalarla sağlanırken, modern kamu yönetimi anlayışı; daha şeffaf, hesap verebilir, yönetim temelli ve vatandaş odaklı denetim mekanizmalarına yönelmektedir. Bu dönüşüm sürecinde, ombudsmanlık kurumu önemli bir rol üstlenmiş ve bireylerin idare karşısındaki haklarını koruma noktasında etkin bir araç haline gelmiştir. Sistem temelli denetimden vatandaş odaklı denetime geçiş, kamu yönetiminin katılımcılığı ve vatandaş memnuniyetini esas alan bir yapıya evrilmesini de sağlamaktadır.

Türkiye’de vatandaşlık haklarının gelişimi, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e, çok partili hayata geçişten günümüze kadar süregelen çeşitli reformlarla değişip, dönüşerek şekillenmiştir. Ancak, bu hakların tam anlamıyla korunması ve etkin bir şekilde kullanılması, yalnızca yasal düzenlemelerle değil, aynı zamanda iyi yönetim anlayışı ve denetim mekanizmalarını da gerektirmektedir. Bu noktada, merkez yerel ilişkileri, modern devletlerin temel yönetim yapısını meydana getiren yerel yönetimlerin hesap verebilirliği ve şeffaflığı, vatandaşların kamu hizmetlerine erişimi ve haklarını kullanabilmeleri açısından kritik bir öneme sahiptir. Kamu yönetiminin demokratikleşmesi ve vatandaş odaklı hale gelmesi sürecinde ombudsmanlık modeli ve uygulama mekanizmaları, yönetim ilkeleriyle uyumlu olarak devlet ve birey arasındaki dengeyi sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Türkiye’de merkezi düzeyde faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu olan Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), vatandaşların idare karşısında korunmasını ve hak arama süreçlerinin etkin bir şekilde işlemlerini amaçlamaktadır. Ancak, KDK’nin yerel sorunlar karşısında yeterli uzmanlığa sahip olmaması,

bölgesel sorunlara hızlı çözümler üretememesi, yerel yönetimlerinin hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik katkılarının sınırlı olması, çevre ile kentsel hakların etkin korunamaması ve iş yükü gibi sebeplerden dolayı bu alanda etkin hizmet üretememesi yerel yönetimler ombudsmanlığının teşkil edilmesi tartışmalarını gündeme getirmiştir. Ancak mevcut ombudsmanlık yapısının yerel düzeyde nasıl bir rol yükleneceği, vatandaşlık haklarının korunmasına etkileri, Türkiye’de yerel ombudsmanlık mekanizmalarının oluşumu, uygulanabilirliği ve gelişimi üzerine yapılan çalışmalar sınırlıdır. Bu çalışma ile vatandaşlık haklarının korunması açısından kamu yönetiminin daha hesap verebilir hale gelmesinde yerel ombudsmanlık kurumunun potansiyel rolünün ortaya konulması, yapılan araştırmalar ve oluşturulacak model önerisi ile literatüre katkı sağlanması hedeflenmektedir.

Yukarıda belirtilen hedef doğrultusunda bu tez, Türkiye’de vatandaşlık haklarının kurumsallaşma sürecini ele alarak, yerel düzeyde ombudsmanlık mekanizmalarının vatandaş haklarını güçlendirmeye nasıl katkı sağlayabileceğini değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Çalışma, giriş ve sonuç bölümleri dışında üç bölümden oluşacaktır. Birinci bölümünde, vatandaşlık haklarının kurumsallaşmasına katkı sağlayacak yerel yönetimler ombudsmanlığının kuramsal ve kavramsal çerçevesi ortaya konulacaktır. Daha sonra vatandaşlık haklarının tarihsel gelişimi ve kurumsallaşma süreci, ombudsmanlığın; yönetim, hesap verebilirlik, şeffaflık ve yerel yönetimlerle olan ilişkisi ve kavramsal boyutu ele alınacaktır. İkinci bölümde, ombudsmanlık kurumunun tarihsel gelişimi, temel yapısı, özellikleri ve ombudsmanlık türleri ele alındıktan sonra dünyadaki ombudsmanlık uygulamaları değerlendirilecektir. Çalışmanın son bölümü olan üçüncü bölümde ise yerel yönetimler ombudsmanlığı ele alındıktan sonra Türkiye’deki mevcut durum çerçevesinde yerel yönetimler ombudsmanlığının uygulanabilirliği ve gerekliliği tartışılacaktır. Daha sonra Türkiye için uygulanabilir olacağı düşünülmektedir bir yerel yönetimler ombudsmanlığı modeli geliştirilecek ve yerel düzeyde idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıkların çözümünü sağlamak üzere “Kamu Hakemi” adı verilen yerel ombudsmanlardan oluşan Yerel Kamu Hakemliği Modeli önerisi sunulacaktır.

Sonuç değerlendirme bölümünde ise genel olarak literatürden sağlanan bulgular ışığında mevcut uygulamadaki sorunlar ile Türkiye’de yerel ombudsmanlık mekanizmalarının geliştirilmesi için önerilen modelin vatandaşların haklarını kullanma süreçlerini iyileştirmesine katkıları değerlendirilecek, Türkiye’de Yerel Kamu Hakemi Modeli’nin uygulanabilirliği ile uyum seviyesini artırmada yararlı olacağı düşünülen öneriler sunulmaya çalışılacaktır.

Araştırmanın Konusu ve Problemi

Çalışma, Türkiye’de vatandaşlık haklarının kurumsallaşması sürecini ve bu sürecin yerel yönetimler düzeyinde uygulanması ile nasıl etkinleştirilebileceğini incelemektedir. Bu çalışmayla özellikle, yerel ombudsmanlık modelinin vatandaşların hak arayışındaki rolü ve etkisini ortaya koymak amaçlanmaktadır.

Türkiye’de kamu yönetimi ve hukuk alanında yapılan reformlar, vatandaşların yönetime katılımını artırmayı hedeflese de mevcutta vatandaş temelli olmayan denetim sistemi, bireylerin haklarını etkin bir şekilde savunabilecekleri mekanizmalar konusunda çeşitli eksiklikler barındırmaktadır. Bu eksiklikler; yapılan reformların da gerekçesi olan şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım gibi mekanizmaların da işlevselliğini engellemektedir. Oysa yerel ombudsmanlık; şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcı demokrasi ilkelerinin güçlendirilmesine katkı sağlayabilecek bir model olarak öne çıkmaktadır. Bu bağlamda bu tez çalışmasında, dünyadaki mevcut ombudsmanlık sistemleri incelenerek etkinliği değerlendirilecek ve Türkiye için yerel düzeyde uygulanabilir bir ombudsmanlık sistemi modellenecektir. Çalışma, vatandaşlık haklarının korunması ve güçlendirilmesi açısından yerel ombudsmanlık mekanizmasının potansiyelini ortaya koyarak, hesap verebilirlik, şeffaflık, katılımcı demokrasi ve yönetim anlayışına katkıda bulunmayı da hedeflemektedir.

Araştırmanın Amacı

Bu tez çalışması, Türkiye’de vatandaşlık haklarının kurumsallaşma sürecini inceleyerek, yerel düzeyde ombudsmanlık modelinin bu süreçte nasıl bir rol oynayabileceğini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Demokratik toplumlarda hesap verebilirlik, şeffaflık ve insan haklarının korunması açısından önemli bir mekanizma olan ombudsmanlık kurumu, yerel yönetimlerde etkin bir şekilde uygulandığında vatandaşların hak arama yollarını ve yerel düzeyde sorunların çözümünü kolaylaştırabilir. Bu katılımcı çözümler de yerel demokrasiyi güçlendirebilir. Bu bağlamda çalışma; Türkiye’de teşkil edilecek yerel yönetimler ombudsmanlığı ile yerel yönetimler düzeyinde katılımın, katılımcı demokrasi süreçlerinin nasıl işlerlik kazanacağını, karşılaşılan yapısal ve işlevsel sorunların sunulan model ile nasıl çözüme kavuşacağını ele alacaktır.

Bu doğrultuda, çalışmada öncelikle kuramsal çerçevenin oluşturulması, vatandaşlık haklarının tarihsel gelişimi ve ombudsmanlık kurumunun bu çerçevedeki yeri ele alınacaktır. Ardından, ombudsmanlık mekanizmalarının dünyadaki farklı uygulamaları incelenerek, Türkiye için nasıl bir model oluşturulabileceği tartışılacaktır. Tez, mevcut hukuki ve yönetsel

çerçevede yerel ombudsmanlık sisteminin uygulanabilirliğini değerlendirirken, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde şeffaflığı ve vatandaş katılımını artırıcı bir model önerisi geliştirmeyi de hedeflemektedir. Bu bağlamda, yerel düzeyde ve adını yerel kamu hakemliği olarak koyduğumuz bir ombudsmanlık kurumunun oluşturulmasının yönetsel denetim süreçlerinin etkinleştirilmesinde nasıl bir fark yaratabileceği ve vatandaş haklarının korunmasına nasıl katkı sağlayabileceği hususu, somut bulgular ve öneriler çerçevesinde ele alınacaktır.

Araştırmanın Önemi ve Gerekçesi

Vatandaşlık haklarının kurumsallaşması, demokratik toplumların temel yapı taşlarından biridir. Türkiye’de bu hakların güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğü ve demokratik yönetim ilkeleri çerçevesinde daha katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışının benimsenmesini gerektirmektedir. Bu bağlamda, yerel ombudsmanlık modeli, vatandaşların kamu hizmetlerine erişimini kolaylaştıran, hak ihlallerine karşı etkin bir denetim mekanizması sunan ve yerel yönetimlerde hesap verebilirliği artıran önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır. Ancak, Türkiye’de yerel ombudsmanlık sistemine ilişkin yasal çerçevenin olmaması ve bu konudaki idari çalışmaların eksikliği, akademik çalışmaların artırılmasını zorunlu kılmaktadır. Bu tez, Türkiye’de vatandaşlık haklarının kurumsallaşması sürecini analiz ederek ulaşılan bulgular ışığında yerel ombudsmanlık modelinin gerekliliğini, uygulanabilirliğini ve yerel demokrasiye etkisini ortaya koymaya çalışmaktadır. Çalışma, hem kamu yönetimi hem de insan hakları bağlamında vatandaşların hak arama mekanizmalarına erişimini güçlendirmeyi ve hakların daha etkin kullanımını sağlamayı amaçlamaktadır.

Araştırmanın Yöntemi

Tez, ulusal ve uluslararası akademik literatürü inceleyen bir nitel araştırma çalışmasıdır. Çalışma teorik bir niteliğe sahip olmakla birlikte sunulan model ile uygulamaya yönelik nitelikler de ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda ilk önce konuyla ilgili literatür taranmış, literatürden sağlanan bilgiler oldukça geniş bir bakış açısıyla; varsayımlarımıza dayalı ve analitik olarak düşünülerek, ele alınmıştır. Denetim, ombudsmanlık, yerel yönetimler ombudsmanlığı ve vatandaşlık hakları konuları, bu konudaki yaklaşımlar ile derlemeler ve modeller hakkındaki bilgiler akademik dergilerden, kitaplardan, ayrıca resmi mevzuat ve sözleşme metinleri olarak birincil kaynaklardan toplanmış, tezde ileri sürülen varsayımlar çerçevesinde kavramlar ve uygulamalar incelenmiştir. Bu incelemelere çalışmanın birinci bölümünde yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci kısmında ise özellikle günümüz gelişmeleri de dikkate alınarak dünyadaki ombudsmanlık sistemini uygulayan ülkelerdeki tecrübelere

ulaşabilmek için belgelerden, rapor ve istatistiki bilgilerden faydalanılmıştır. Tüm bu verilere dayalı olarak tez çalışmamızla ilgili kuramsal ve kavramsal ereve çizilmiş, nc bölümde ise veriler ve bulgular ışığında Türkiye için önerilen modele yönelik sentezleme yapılmıştır.

Araştırmanın Sınırlılıkları

Bu alışma, Türkiye’de vatandaşlık haklarının kurumsallaşmasında mevcut yaklaşım ve uygulamalar durum ile onerilecek yerel ombudsmanlık modelinin uygulanabilirliğinin nasıl sağlanacağına odaklanmaktadır. Ancak araştırmanın bazı sınırlılıkları bulunmaktadır. Çalışma, ombudsmanlık kurumu türlerinden biri olan yerel yönetimler ombudsmanlığı ile sınırlı olup benzer örneklerin incelenmesinde derinlemesine analiz bu ombudsmanlık uygulamaları için yapılacaktır. Bu bağlamda hem mevcut uygulamalar hem de onerilecek yerel yönetimler ombudsmanlığı modeli, vatandaşlık haklarının güçlendirilmesi ve bunların kurumsallaşması/kurumsal boyut kazanması çerçevesinde ele alınacaktır. Bu nedenle, çalışmanın teorik erevesi, literatürde mevcut olan kaynaklar ve uygulama örnekleri ile sınırlandırılmıştır. Yerel ombudsmanlık modeli ile ilgili ulusal düzeyde örnek bulunmaması nedeniyle, çalışma büyük ölçüde uluslararası modellerin karşılaştırmalı analizine dayanmaktadır. Bununla birlikte, çalışmanın sunduğu bulguların, Türkiye’de vatandaşlık haklarının korunması ve geliştirilmesi açısından açılım getirmesi ve yeni bir perspektif sunması da amaçlamaktadır.

Varsayımlar

Çalışmada konuyla ilgili literatür kapsamlı bir şekilde taranmış, mevcut ombudsmanlık kurumları incelenmiş ve elde edilen bulgular ışığında varsayımlarımız doğrulanmaya çalışılmıştır. Varsayımlarımızı oluştururken, yerel yönetimler için önerilen modelin etkinliğinin, hukuk devleti ilkelerinin benimsenme düzeyi ve yönetişim anlayışının yerleşmesiyle doğrudan bağlantılı olduğu kabul edilmiştir. Bu n kabulde oluşturulan varsayımlarımız aşağıdadır:

i.Türkiye’de vatandaşlık haklarının kurumsallaşması demokratikleşme süreciyle doğrudan ilişkilidir ve yerel düzeyde ombudsmanlık mekanizmasının geliştirilmesi, bireylerin hak arama yollarına erişimini artırarak vatandaşlık bilincini güçlendirecektir,

ii.Yerel yönetimlerde ombudsmanlık uygulaması, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi daha şeffaf ve hesap verebilir hale getirecektir,

iii.Yerel ombudsmanlık kurumunun başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için sivil toplumun ve vatandaşların aktif katılımı kritik bir rol oynamaktadır.

Terim ve Tanımları

Bu bölümde, araştırmada sıkça kullanılan temel terimler ve kavramlar, çalışmanın kuramsal çerçevesi doğrultusunda açıklanmıştır. Araştırmada sıkça kullanılan ve anlam karmaşası yaratabilecek terimler ve kavramlar, ilgili literatür dikkate alınarak ve bu tez bağlamında kullanılacak anlamlarıyla verilmiştir.

Vatandaşlık: Bireyin bir devlete hukuki ve siyasal bağla bağlı olmasını ifade eden; hak ve yükümlülükleri kapsayan statüdür.

Vatandaşlık Hakları: Bireyin devlete karşı sahip olduğu temel olarak; sivil, siyasal ve sosyal hakların bütününe ifade eden ve anayasal güvence altında bulunan haklar sistemidir. Son yüzyılda üçüncü kuşak haklar olarak; çevre hakkı, gelişim hakkı vb. ile dördüncü kuşak haklar olan; bilgi hakkı, teknoloji hakkı gibi haklarda vatandaşlık hakları kapsamında değerlendirilmektedir. Tez çalışmasında bu haklarda vatandaşlık hakları kapsamına alınmıştır.

Katılımcı Demokrasi: Vatandaşların yalnızca seçimler yoluyla değil, siyasal ve yönetsel karar alma süreçlerine sürekli, doğrudan veya dolaylı biçimde katılımını esas alan demokratik yönetim anlayışıdır.

Ombudsmanlık: Kamu idaresinin işlem ve eylemlerine karşı yapılan şikâyetleri inceleyen, idarenin hesap verebilirliğini artırmayı amaçlayan, İsveç'te ilk defa uygulanan bağımsız denetim kurumudur.

Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı: Belediyeler ve diğer yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerini denetleyen; vatandaşların yerel düzeyde hak arama süreçlerine erişimini kolaylaştıran ombudsmanlık modelidir.

Yerel Ombudsmanlık: Belediyeler ve diğer yerel yönetim birimlerinin faaliyetlerini denetleyen; vatandaşların yerel düzeyde hak arama süreçlerine erişimini kolaylaştıran ombudsmanlık modelidir. Tez çalışmasında yerel yönetimler ombudsmanlığı ile aynı anlamda kullanılmıştır.

Hakların Kurumsallaşması: Vatandaşlık haklarının yalnızca yasal metinlerde tanınması değil, bu hakların korunmasını ve kullanımını sağlayan kalıcı yönetsel ve denetim sistemlerinin ya da kurumlarının oluşturulması sürecidir.

Yönetişim: Devlet, özel sektör, sivil toplum ve vatandaşların birlikte yer aldığı; katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik ve iş birliği esasına dayanan çok aktörlü yönetim anlayışıdır.

Yeni Kamu Yönetimi: Kamu yönetiminde özel sektör tekniklerini temel alan; verimlilik, performans, rekabet ve vatandaş memnuniyetini ön plana çıkaran yönetim yaklaşımıdır.

Hesap Verebilirlik: Kamu yöneticilerinin, yürüttükleri faaliyetler ve aldıkları kararlar konusunda halka ve denetim organlarına açıklama yapma ve sorumluluk taşıma yükümlülüğüdür.

Şeffaflık: Kamu yönetiminin karar, işlem ve süreçlerinin vatandaşlar tarafından erişilebilir, izlenebilir ve denetlenebilir olmasını ifade eden yönetsel ilkedir.

Katılımcı Denetim: Vatandaşların, sivil toplumun ve paydaşların kamu yönetiminin işleyişini izleme ve değerlendirme süreçlerine aktif olarak katıldığı denetim biçimidir.

Kamu Hakemi: İdare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıklarda tarafsız ve bağımsız şekilde inceleme yaparak çözüm önerileri sunan ve tez çalışmasında Türkiye örneği için önerilen yerel yönetimler ombudsmanıdır.

Raportör: Ombudsmanlık ve denetim süreçlerinde başvuruları inceleyen, rapor hazırlayan, karar sürecine teknik katkı sunan ve tez çalışmasında Kamu Hakemi Modelinin bir parçasını teşkil eden uzman görevli kişidir.

Varsayım: Bir araştırmada doğrudan test edilmeden, çalışmanın kuramsal çerçevesini ve analiz yönünü oluşturmak amacıyla doğru kabul edilen temel kabullerdir. Tez çalışmasında varsayımlar; araştırmanın dayandığı normatif, kuramsal ve yapısal öncülleri ifade eder. Varsayımlar, araştırmanın genel çerçevesini belirler.

Hipotez: Araştırmada ampirik yöntemlerle test edilmek üzere geliştirilen, değişkenler arasındaki ilişkiye dair sınanabilir ve ölçülebilir önermelerdir. Hipotezler, varsayımlardan hareketle oluşturulur ve araştırmanın bulguları aracılığıyla doğrulanır veya yanlışlanır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. KURAMSAL ÇERÇEVE

Vatandaşlık, modern devletler ile ortaya çıkan demokrasi, insan hakları ve egemenlik gibi temel kavramlarından biri olarak devlet ile birey arasındaki hukuki, siyasi ve toplumsal bağı ifade eder. Bu bağlamda, vatandaşlık yalnızca hukuki bir boyut olmanın ötesine geçerek bireyin hak ve yükümlülükler sistemi içindeki yerini tanımlar. Hatta günümüzde insan hakları çerçevesinde gündeme gelen çevre hakkı, gelişme hakkı ve barış hakkı gibi üçüncü kuşak haklar ile bilgi hakkı ve teknoloji hakkı gibi dördüncü kuşak haklar, vatandaşlık haklarının boyutunu genişletmiştir. 1892 yılında Georg Jellinek, “Sübjektif Kamu Hakları Sistemi” adlı yapıtında devlet ile onu oluşturan bireyler arasındaki hakları üç temel sınıfa ayırmıştır. Bu haklar; bireyin varlığını koruyan negatif haklar, bireylerin devletten sorumluluklarını yerine getirme isteğinde bulunma hakkı olan pozitif haklar ile bireylere anayasa ve diğer normlar ile verilen aktif vatandaşlık hakları şeklinde sınıflanmıştır. Marshall, “*vatandaşlığı; medeni, siyasi ve toplumsal haklar olmak üzere üç temel boyutta ele alır. Medeni haklar, bireyin özgürlüklerini; siyasi haklar, yönetime katılımını; toplumsal haklar ise refah devletinin sunduğu hizmetlerden yararlanmasını ifade eder*” (Marshall, 1950, s. 10-11). Bu yaklaşımlar ile vatandaşlık haklarının zaman içinde genişleyen ve kurumsallaşan bir yapıya kavuştuğunun göstergesidir.

Hakların kurumsallaşması, vatandaşın taleplerini dile getirebildiği, şikâyetlerini iletebildiği ve yönetime katılabildiği mekanizmaların varlığıyla mümkündür. Bu noktada yeni kamu yönetimin temel anlayışlarından biri olan yönetim öne çıkmaktadır. “*Yönetişim, devletin, piyasanın ve sivil toplumun etkileşimini esas alarak karar alma süreçlerine çok aktörlü katılımı teşvik eder*” (Rhodes, 1996, s. 654-660). Yönetişim, çok aktörlü ve uzlaşma kültürü üzerine temellendirilmiş bir yapıdır. “*Yönetişim modelinde hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım temel değerler olarak kabul edilir*” (Pierre ve Peters, 2000, s. 60-64). Yönetişim, özellikle yerel düzeyde vatandaşlık haklarının somut biçimde hayata geçirilmesine olanak tanır.

Kamu kurumları kamusal hizmet üretirken sorumlu oldukları vatandaşlara karşı hesap verebilir durumda olmalıdırlar. Hesap verebilirlik, “*herhangi bir kişi ya da zümrenin, yerine getirdiği davranışlardan dolayı, kendisi dışında yer alan başka bir kişi ya da gruba açıklama yapması veya cevap vermesi anlamını taşımaktadır*” (Eryılmaz ve Biricikoğlu, 2011, s. 21). “*Demokratik yönetimlerin özünde yer alan bir denetim yetkisi olarak da görülen hesap verebilirlik; devlet ile vatandaş ilişkilerinde güvenin tesis edilmesini, bilgi alabilmeyi, kontrol*

etmeyi ve yön vermeyi de içeren bir kavramdır” (Gül, 2008, s. 73). Hesap verebilir durumda olan yönetim birimi vatandaş ile koordineli bir şekilde hizmet üretecektir. Arz edilen kamu hizmetleri bu vesileyle yönetişim anlayışı içinde ortak kararın ürünü olarak şeffaf bir şekilde vatandaşa sunulmuş olacaktır. “Hesap verebilirlik demokratik bir devlette kamu yönetiminin tamamlayıcı bir kurumudur ve demokrasiyi talep eden her toplumun temelidir” (Sfestani ve Peykani, 2017, s. 415).

Demokratik yönetimin var olabilmesi için yönetişim anlayışı çerçevesinde şeffaf ve hesap verebilir bir şekilde paydaşlar ile sürecin yürütülmesi önem arz eder. Ulusal ve yerel düzeyde vatandaşlık haklarının korunması ve güçlendirilmesi için geliştirilen kurumsal modellerden biri de ombudsmanlıktır. *“Ombudsmanlık kurumu, halkın bürokratik yapılar tarafından kendi iş ve eylemlerine karşı haksız uygulamalar konusundaki şikâyetlerini götürdüğü özel bir mekanizmayı anlatmaktadır” (Can, 2023, s. 249). “Ombudsman sisteminin formülü; gönüllülüğü yaygınlaştıran, erdemlilik değerini yaratan, katılımcılığı ve kontrollü düzenlemeyi yöneten, yöneten açısından şeffaf eylemler gerektiren, hükümetlerin sorunlu eylemlerinin değerlendirildiği yapıdır” (Quazi vd., 2015, s. 52). Ombudsmanlık modeli, merkezi yönetimden özerk, ulusal ve yerel düzeyde faaliyet gösteren, vatandaşları özellikle yerel boyutta ihtiyaçlarına ve haklarına karşı duyarlı hale getiren bir sistemdir. Böylece vatandaşların yönetime katılımı artar, kamu hizmetlerinin kalitesi yükselir ve kamu idaresine olan güven pekiştirilir.*

Türkiye özelinde değerlendirildiğinde, vatandaşlık haklarının kurumsallaşması süreci anayasal ve yasal düzenlemelerle şekillenirken, uygulamada idarenin etkililiği, katılımcılık düzeyi ve denetim mekanizmalarının işleyişi belirleyici olmaktadır. Kamu yönetiminin demokratikleşmesi ve vatandaş odaklı hale gelmesi sürecinde ombudsmanlık mekanizmaları, yönetişim ilkeleriyle uyumlu olarak devlet ve birey arasındaki dengeyi sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Türkiye’de merkezi düzeyde faaliyet gösteren ombudsmanlık kurumu olan Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), vatandaşların idare karşısında korunmasını ve hak arama süreçlerinin etkin bir şekilde işlemlerini amaçlamaktadır. Ancak, KDK’nin yerel sorunlar karşısında yeterli uzmanlığa sahip olmaması, bölgesel sorunlara hızlı çözümler üretememesi, yerel yönetimlerinin hizmet kalitesinin artırılmasına yönelik katkılarının sınırlı olması, çevre ile kentsel hakların etkin korunamaması ve iş yükünden kaynaklanan sebeplerden dolayı etkin hizmet üretememesi yerel yönetimler ombudsmanlığının teşkil edilmesi tartışmalarını gündeme getirmektedir. *“Türkiye’de yerel yönetimlere ilişkin şikâyetlerin mevcut KDK içinde çözülmesi şu an için mümkün görülebilir. Ancak yerel düzeydeki şikâyetlerin yıllar itibarıyla hem nicel*

hem de nitel olarak artmasına bağlı olarak KDK dışında yerel yönetimlere özgü bir denetçi yapılanmasına gidilmesinde fayda vardır” (Önen ve Küçük, 2021, s. 103). Geleneksel devlet anlayışında, kamu yönetimi üzerindeki denetim genellikle hiyerarşik ve hukuki mekanizmalarla sağlanırken, modern kamu yönetimi anlayışı daha şeffaf, hesap verebilir, yönetim temelli ve vatandaş odaklı denetim mekanizmalarına yönelmektedir. Genel olarak vatandaşlık haklarının başta anayasa olmak üzere birçok mevzuat ile koruma altına alınması hakların korunması ve gelişimi için yeterli olmamaktadır. Bu bağlamda yerel ombudsmanlık modeli, Türkiye’de demokratik yerel yönetişimin güçlendirilmesi ve vatandaşlık haklarının tabana yayılması açısından kuramsal ve pratik bir ihtiyaç olarak değerlendirilebilir. Yerel ombudsmanlıkla, Türkiye’de hakların güçlendirilmesi, hukukun üstünlüğü ve demokratik yönetim ilkeleri çerçevesinde daha katılımcı ve şeffaf bir yönetim anlayışı hayat bulacaktır. Bu bağlamda, yerel ombudsmanlık modeli, vatandaşların kamu hizmetlerine erişimini kolaylaştıran, hak ihlallerine karşı etkin bir denetim mekanizması sunan ve yerel yönetimlerde hesap verebilirliği artıran önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır.

Bu tezde, Türkiye’de vatandaşlık haklarının kurumsallaşması süreci ile yerel ombudsmanlık mekanizmasının bu sürece etkisi arasında kuramsal bir ilişki kurulması amaçlanmaktadır. *“Vatandaşlık, temelinde insan haklarını barındırır, vatandaş bir devlette yasal olarak konumlandırılmış kişidir” (Kaya ve Biçer, 2021, s. 8028). “Vatandaşlık hakkı ise tamamen modern bir devletin üyesi olan, oy kullanma, siyasi görevde bulunma ve kamu yararına hak talep etme gibi olası tüm yasal haklara sahiplik olarak anlaşılmaktadır. Ülkeden ülkeye değişmekle birlikte vatandaşın bazı sorumlulukları da bulunmaktadır” (Şeker ve Gül, 2023, s. 135). “Son yıllarda insan hakları alanında yaşanan olumsuz gelişmeler, çatışmalar, devletlerin başarısızlıkları, pek çok hak ihlali ve mağduriyetlere yol açmıştır” (Çınar, 2024, s. 281). Vatandaşlık haklarının kurumsallaşmasında amaç; vatandaşların hukuksal haklarının korunması ve bu hakların etkin kullanımının sağlanmasıdır.*

Yerel ombudsmanlık kurumlarının, vatandaşların yönetime erişimini kolaylaştırarak yönetim süreçlerine aktif katılımını teşvik ettiği, böylece vatandaşlık haklarının daha görünür ve erişilebilir hale geldiği varsayılmaktadır. Bu bağlamda, vatandaşlık haklarının kurumsallaşması ile yerel ombudsmanlık yapıları arasında karşılıklı etkileşim içeren bir ilişki kurulmaktadır.

Kuramsal model; bağımlı değişken olan vatandaşlık haklarının kurumsallaşma düzeyi, bağımsız değişken olan yerel ombudsmanlık kurumlarının varlığı, işleyişi ve etkililiği, ara

değişkenler olarak da yerel yönetim kapasitesi, sivil toplum katılımı, kurumsal şeffaflık ve hesap verebilirlik değişkenleri arasında kurulmuştur.

Bu değişkenler arasında nedensellik ilişkileri kurulmuş ve test edilebilir hipotezler aşağıda sunulmuştur.

Birinci hipotez olarak, yerel ombudsmanlık kurumlarının etkinliği arttıkça, vatandaşlık haklarının kurumsallaşma düzeyi yükselmektedir. İkinci hipotez olarak, yerel düzeyde ombudsmanlık mekanizmalarının varlığı, yönetime duyulan güveni artırmakta ve hak arama davranışlarını olumlu yönde etkilemektedir. Üçüncü hipotez olarak, sivil toplumun yerel ombudsmanlık mekanizmalarına katılım düzeyi arttıkça, vatandaşların yönetime katılımı ve hak talepleri artmaktadır. Dördüncü hipotez olarak, yerel ombudsmanlık kurumlarının şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeyi, vatandaşlık haklarının kullanımını olumlu yönde etkilemektedir.

Bu hipotezler, hem nitel hem de nicel verilerle test edilmeye uygun şekilde yapılandırılmıştır. Ayrıca, model, Türkiye'deki yerel yönetim yapısının işleyişini dikkate almakta ve ombudsmanlık mekanizmasının işlevselliğini genel olarak vatandaşlık hakları boyutlarıyla değerlendirmeyi hedeflemektedir.

Yerel ombudsmanlık modeli; vatandaşlık haklarının kurumsallaşması sürecinde yönetim anlayışı, katılımcı demokrasi, hesap verebilirlik ve şeffaflık kavramlarıyla doğrudan ilişkilidir. Bu model; yerel yönetimlerin vatandaş odaklı, kapsayıcı ve denetlenebilir bir yapıya kavuşmasını amaçlar. Vatandaşların karar alma süreçlerine aktif katılımını teşvik ederken, kamu hizmetlerinin de etkinliğini artırır.

1.2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.2.1. Vatandaşlık Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

Vatandaşlık terimi, tarih boyunca sosyal, politik ve hukuksal bağlamda değişime uğrayarak günümüz anlamını kazanmıştır. Antik Yunan şehir devletlerinden modern ulus devlete kadar uzanan bu gelişim, kişilerin devletle olan ilişkisini ve kamusal alandaki yerini belirleyen genel bir çerçeve sunar. *“Vatandaşlık kavramının ilk sistematik örnekleri Antik Yunan şehir devletlerinde görülür. Atina demokrasisinde vatandaşlık, yalnızca özgür erkek yurttaşlara tanınan ayrıcalıklı bir statüydü. Bu bağlamda vatandaşlık, siyasi katılım hakkıyla özdeşleşmişti”* (Held, 2006, s. 40). Roma İmparatorluğu döneminde ise vatandaşlık daha geniş bir coğrafyaya yayılmış, hukuki bir kimlik kazanmıştır. *“Özellikle M.S. 212 yılında imparator Caracalla tarafından çıkarılan Constitutio Antoniniana fermanıyla imparatorluk sınırları içindeki tüm özgür insanlara Roma vatandaşlığı verilmiştir”* (Heater, 2004, s. 32). Böylelikle

vatandaşlık kavramı Antik Yunan dönemindeki siyasi kimliğinden sıyrılarak hukuki bir statü olmuştur. *“Ortaçağ boyunca feodal yapının etkisiyle birey ve devlet ilişkisi zayıflamış, vatandaşlık kavramı yerini derebeylik sistemindeki sadakat ilişkilerine bırakmıştır”* (Turner, 1990, s. 201). Bu boyutta vatandaşlık siyasi ve hukuki statüsünden uzaklaşmıştır. Daha çok toplumsal bir kimliğe bürünmüştür. Modern anlamda vatandaşlık kavramının gelişimi 17. ve 18. yüzyıllarda Avrupa’daki aydınlanma düşüncesi ile gerçekleşmiştir. Avrupa’da birçok düşünür, bireyin devlete karşı korunması gereken haklarına yönelik teoriler ortaya koymuştur. *“1789 Fransız Devrimi, vatandaşlık kavramında bir dönüm noktası oluşturmuş ve bireyin hakları, eşitlik ve özgürlük ilkeleriyle birlikte anayasal güvence altına alınmıştır. Bu gelişmelerle birlikte vatandaşlık, yalnızca bir statü değil, aynı zamanda hak ve yükümlülükler bütününe ifade etmeye başlamıştır”* (Marshall, 1950, s. 30). Vatandaşlık kavramı günümüzde ise farklı bir boyut kazanarak çok uluslu, çok kültürlü hatta dijital düzeyde ele alınmaya başlanmıştır.

1892 yılında Georg Jellinek, “Sübjektif Kamu Hakları Sistemi” adlı yapıtında devlet ile onu oluşturan bireyler arasındaki hakları üç temel sınıfa ayırmıştır. Bu haklar; devletin varlığını koruyan negatif haklar, bireylerin devletten sorumluluklarını yerine getirme isteğinde bulunma hakkı olan pozitif haklar ile bireylere anayasa ve diğer normlar ile verilen aktif vatandaşlık hakları şeklinde sınıflanmıştır. Marshall, klasik yaklaşımı ile vatandaşlığı sivil, *“siyasal ve sosyal haklar olarak üç temel boyutta ele alır. Ona göre 18. yüzyıl sivil haklar, 19. yüzyıl siyasal haklar ve 20. yüzyıl ise sosyal hakların kurumsallaştığı dönemlerdir”* (Marshall, 1950, s. 10-11).

“Vatandaşlık kavramı ile hak ve görev kavramları insanlık tarihi boyunca hep yan yana ifade edilmiştir. Bir yerde hak varsa orada görev vardır, yetki varsa sorumluluk vardır, vatandaştan bahsediliyorsa vatandaşlıktan söz etmek gerekir” (Özbek, 2017, s. 363). *“Vatandaşlık, yalnızca bir statü değil, aynı zamanda bireyin kamusal alana katılımı ve kimliğiyle de yakından ilişkilidir”* (Kymlicka ve Norman, 1994, s. 353). *“Vatandaşlık, bir topluluğun tam üyelerine bahsedilen bir statüdür. Bu statüye sahip olan herkes, statünün bahsettiği hak ve görevler açısından eşittir”* (Heater, 2004, s. 2). Vatandaşlığı modern anlamda ele alan görüşlerde mevcuttur. *“Modern vatandaşlık ulusal sınırların ötesinde şekillenir ve bireylere ulusüstü düzeyde haklar tanır”* (Soysal, 1994, s. 3). *“Vatandaşlık, birey ile devlet arasındaki ilişkiyi tanımlar ve yasal hakları, siyasi katılımı ve aidiyet duygusunu kapsar”* (Bellamy, 2008, s. 15). Vatandaşlık, bireyin ait olduğu siyasi topluluğun üyesi olarak sahip

olduğu hak ve sorumlulukları ifade eden, hem hukuki hem de toplumsal yönleri olan çok boyutlu bir kavramı ifade eder.

Tüm tanımlar ve açıklamalar doğrultusunda vatandaşlık; siyasal katılım biçimini, bireyin ait olduğu siyasal toplum içindeki kimliğini ve hakların bütününe kapsayan çatı bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda modern vatandaşlık, bireylerin yalnızca devlet karşısında hak sahibi olması değil, aynı zamanda toplumun genel yapısı içinde etkin birer özne haline gelmesidir.

1.2.2. Georg Jellinek Üçlüsü: Negatif Statü, Pozitif Statü ve Aktif Statü Hakları

Modern vatandaşlık düşüncesi, yukarda belirtildiği üzere pasif hak sahipliğinden öte aktif özne niteliği taşır. Vatandaşlık, birey ile devlet arasındaki hak ve yükümlülük ilişkisini temel alır. Bu bağlamda, Alman kamu hukukçusu Georg Jellinek'in geliştirdiği hakların üçlü ayrımı, vatandaşlık haklarının genel çerçevesini anlamada temel bir dayanak noktasıdır. 1892 yılında Georg Jellinek, "Sübjektif Kamu Hakları Sistemi" adlı yapıtında devlet ile onu oluşturan bireyler arasındaki hakları üç temel sınıfa ayırmıştır. Bu haklar; bireyin varlığını koruyan negatif haklar, bireylerin devletten sorumluluklarını yerine getirme isteğinde bulunma hakkı olan pozitif haklar ile bireylere anayasa ve diğer normlar ile verilen aktif vatandaşlık hakları şeklinde sınıflanmıştır.

"Negatif haklar, bireyin devlete karşı korunmasını ifade eder. Bu haklar, bireyin kişisel özgürlüklerinin devlet müdahalesine karşı güvence altına alındığı klasik haklardır. Mülkiyet hakkı, kişi özgürlüğü, ifade özgürlüğü gibi haklar bu kategoride yer alır" (Sabuncu, 2020, s. 110). Bu anlamda negatif haklar, *"bireyin kamusal alandaki varlığının temelini oluşturan özgürlük alanlarını koruma amacı taşır. Negatif özgürlük alanı ise bireyin başkalarının müdahalesinden bağımsız olarak hareket etme kapasitesidir"* (Berlin, 1969, s.15). "Pozitif haklar, bireyin devletten talep edebileceği sosyal ve ekonomik hakları ifade eder. Devletin aktif bir şekilde bireyin refahı için hizmet sunma yükümlülüğü bu kategoride öne çıkar. Eğitim hakkı, sağlık hizmetlerine erişim hakkı, sosyal güvenlik gibi haklar bu gruba girer. Bu haklar, sosyal devlet anlayışının temel taşlarını oluşturur" (Gözler, 2021, s. 134). Bir sonraki başlıkta ele alacağımız T.H. Marshall'ın vatandaşlık teorisindeki sosyal haklar anlayışı ile G. Jellinek'in pozitif hakları arasında doğrudan bir paralellik kurmak mümkündür. Marshall, *"sosyal hakları, bireyin toplumun medeni bir üyesi olarak kabul edilmesini sağlayan temel güvenceleridir"* (Marshall, 1950, s. 28) şeklinde statülendirmiştir. *"Aktif hakları ise kişinin devlet yönetimine katılmasını sağlayan haklar olarak tanımlanmaktadır"* (Ceylan, 2001, s. 221). *"Vatandaşlık anlayışı, aktif katılımın yalnızca hukuki değil aynı zamanda etik ve toplumsal bir sorumluluk*

olduğunu vurgular. Vatandaşlık, yalnızca hak sahipliği değil, aynı zamanda kamusal tartışma süreçlerine katılım yeteneğidir” (Habermas, 1996, s. 119).

Georg Jellinek’in hakları bu şekilde sınıflandırması, modern anayasa hukukunun temel yapı taşlarından biri olarak kabul edilir. *“Jellinek’in Cermenik hak anlayışı ismini verdiği kavram, Tarihçi Hukuk Okulunun görüşlerinden türeyen bir hak anlayışıdır. Cermenik devletlerdeki hak anlayışı, devletin ve toplumun birbirlerine karşı ödevleri olarak anlaşılmaktadır” (Erdoğan, 2019, s. 38).* Ayrıca, vatandaşlık kuramları açısından bireyin devletle olan ilişkisini hem hukuki hem de siyasal düzeyde analiz etmeyi kolaylaştırır. Bu ayırım, günümüzde hakların gelişim sürecini ve birey ile devlet ilişkilerinin evrimini anlamada hâlâ geçerliliğini korumaktadır.

1.2.3. Marshall’ın Vatandaşlık Kuramı: Sivil, Siyasal ve Sosyal Haklar

Vatandaşlık, bireylerin toplumsal yapılar içerisindeki konumlarını belirleyen, hak ve yükümlülükler çerçevesinde tanımlanan temel bir kavramdır. *“Vatandaşlık, en öz anlatımıyla bireyi devlete bağlayan hukuksal bağıdır. Ancak, bağ sadece hukuksal olmadığı gibi, bu bağın sosyolojik, dinsel, siyasal, kültürel, ekonomik gerekçelerden soyutlanamadığı da yapılan çalışmalar ve uygulamalarda görülebilmektedir” (Nalbant, 2014, s. 79).* Bu çerçevede T.H. Marshall’ın geliştirdiği vatandaşlık kuramı, özellikle refah devleti anlayışı bağlamında, modern toplumlarda vatandaşlık haklarının tarihsel gelişimini anlamada önemli bir teorik zemin sunmaktadır. Marshall, vatandaşlığı üç temel hak kategorisi üzerinden ele almıştır: *“sivil haklar, siyasal haklar ve sosyal haklar” (Marshall, 1950, s. 10).*

Bu sınıflandırmaya göre sivil haklar, *“bireyin temel özgürlüklerini garanti altına alan haklardır. Bu haklar; kişi güvenliği, mülkiyet hakkı, sözleşme özgürlüğü, adaletli yargılanma hakkı ve düşünce özgürlüğü gibi unsurları içerir” (Marshall, 1950, s. 10–11).* *“Sivil hakların gelişimi, özellikle 18. yüzyılda hukuk devleti anlayışıyla birlikte ivme kazanmış ve bireylerin eşit hukuki statüye kavuşması yönünde önemli bir adım teşkil etmiştir” (Turner, 1993, s. 3–4).* *“Siyasal haklar ise, bireyin siyasi karar alma süreçlerine katılımını sağlayan haklar bütünüdür. Bu kapsamda oy kullanma, seçilme, siyasi partilere katılma gibi haklar yer alır” (Marshall, 1950, s. 11).* Marshall’a göre siyasal haklar, *“19. yüzyıl boyunca genişleyen temsili demokrasilerle kurumsallaşmıştır” (Marshall, 1950, s. 11).* *“Siyasal hakların yerleşmesiyle birlikte bireyler yalnızca hukuki statüye sahip değil, aynı zamanda siyasi özne konumuna da erişmiştir” (Heater, 1990, s. 124).* Marshall’ın üçüncü kategori olarak tanımladığı sosyal haklar, *“20. yüzyılın ürünü olup refah devleti anlayışı çerçevesinde şekillenmiştir. Bu haklar; sağlık, eğitim, barınma, sosyal güvenlik ve asgari gelir düzeyi gibi alanlarda devletin bireye*

yönelik sorumluluklarını içerir” (Marshall, 1950, s. 11-12). “Sosyal haklar, bireylerin yalnızca özgür ve eşit vatandaş olarak değil, aynı zamanda insan onuruna yakışır bir yaşam sürdürebilmeleri açısından da önem taşır” (Faulks, 2000, s. 72).

Marshall’ın teorisi, vatandaşlık haklarının tarihsel bir değişim süreci içerisinde, sivil, politik ve toplumsal boyutlar etrafında genişlediğini ortaya koyar. Bu yaklaşım, *“özellikle sınıf temelli eşitsizlikleri göz ardı etmesi ve kadınlar, göçmenler, etnik azınlıklar gibi grupların temel hak taleplerini yeterince yansıtmaması nedeniyle eleştirilmiştir”* (Lister, 2003, s. 38). Ancak buna rağmen Marshall’ın kuramsal çerçevesi, modern vatandaşlık literatüründe önemli bir referans olmayı sürdürmektedir.

1.2.4. Vatandaşlık Haklarının Kurumsallaşması: Hukuki ve Yönetmelik Süreçler

Vatandaşlık haklarının kurumsallaşması, bireylerin devlete karşı sahip oldukları hakların yalnızca yasal olarak tanınması değil, aynı zamanda bu hakların aktif biçimde kullanılabilmesini sağlayan kalıcı ve güvenilir kurumların oluşturulması sürecidir. Bu süreç, anayasal güvencelerden idari mekanizmalara, yargıdan denetim organlarına kadar çok boyutlu bir yapıyı içerir. Hukukun üstünlüğü, şeffaf yönetim, hesap verebilirlik, yönetim ve katılım gibi ilkeler, vatandaşlık haklarının yalnızca kâğıt üzerinde kalmayıp, günlük hayatta da işlerlik kazanmasını sağlar. Kurumsallaşma olmadan, hakların uygulamada varlığından söz etmek zordur; çünkü hakların korunması kadar, hak arama yollarının açık olması vatandaşlığın temelidir. *“Vatandaşlık haklarının kurumsallaşması, bireylerin devletle olan ilişkilerinde sahip oldukları hakların tanınması, korunması ve kullanımının hem hukuki hem de yönetmelik mekanizmalarla güvence altına alınması sürecidir. Bu süreç, yalnızca anayasal ve yasal düzenlemelerle değil, aynı zamanda bu düzenlemeleri uygulayan idari kurumlarla da şekillenir”* (Soysal, 1994, s. 130).

Hukuki mecralarda vatandaşlık haklarının sistematik olarak kurumsallaşması, bu hak ve özgürlüklerin anayasa ile teminat altına alınmasıyla başlar. *“Anayasa, vatandaşların devletten talep edebileceği hakların çerçevesini belirlerken, aynı zamanda devletin bu hakları koruma yükümlülüğünü de tesis eder. 1982 tarihli T.C. Anayasası’nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesi, bu bağlamda vatandaşlık haklarının teminat altına alınmasını sağlayan temel normatif referanstır”* (Gözler, 2020, s. 113). *“Bununla birlikte, yalnızca hukuki düzenlemelerin varlığı yeterli değildir. Vatandaşlık haklarının etkin biçimde kurumsallaşabilmesi için yönetmelik süreçlerin de şeffaf, erişilebilir ve hesap verebilir bir yapıya sahip olması gerekir.”* (Eryılmaz, 2019, s. 147). *“Avrupa Birliği müktesebatında da vatandaşlık haklarının kurumsallaşmasına ilişkin süreçler, iyi yönetim, katılımcılık ve hukukun üstünlüğü*

ilkeleri etrafında şekillenmiştir” (European Commission, 2001, s. 10). “Kurumsallaşma süreci aynı zamanda demokratik bir vatandaşlık anlayışını da teşvik eder. Bu anlayış, vatandaşın yalnızca hak talep eden değil, aynı zamanda haklarının korunmasına yönelik mekanizmaların bir parçası olan bir aktör olarak konumlandırılmasını içerir” (Delanty, 2000, s. 37). “Bu bağlamda, Türkiye’de ombudsmanlık uygulamaları merkezi yönetim bünyesinde ne kadar ihtiyaçsa yerel yönetim açısından da bir ihtiyaçtır” (Doğan, 2004, s. 167).

Sonuç olarak, vatandaşlık haklarının kurumsallaşması, yalnızca hukuki metinlerdeki düzenlemelere indirgenemeyecek kadar çok katmanlı bir olgudur. Bu sürecin başarısı, hem hukuk devleti ilkesinin işlerliğine hem de idari mekanizmaların etkinliğine bağlıdır. Vatandaşlık, yalnızca soyut bir statü değil, aynı zamanda somut hakların kullanıldığı ve korunduğu bir yaşam pratiği haline gelmelidir.

1.2.5. Türkiye’de Vatandaşlık Haklarının Gelişimi ve Mevcut Durum

Türkiye’de vatandaşlık haklarının gelişimi, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e, çok partili hayata geçişten günümüze kadar süregelen çeşitli reformlarla şekillenmiştir. “Modern anlamda vatandaşlık kavramı, Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde, özellikle 1839 Tanzimat Fermanı ve 1856 Islahat Fermanı ile birlikte şekillenmeye başlamıştır. Bu fermanlarla birlikte, devletin tebaasına eşit haklar tanıma iradesi ifade edilmiş, bu durum birey ile devlet ilişkilerinde bir dönüşümün habercisi olmuştur” (Zürcher, 2010, s. 92). Cumhuriyet’in ilanıyla birlikte, vatandaşlık kavramı anayasal güvence altına alınmış, özellikle 1924 Anayasası’nda “*her Türk’ün kanun önünde eşit olduğu*” (T.C. Anayasası, 1924, m. 88) vurgulanmıştır. Ancak bu eşitlik anlayışı, etnik ve dini çeşitliliği kapsayıcı olmaktan ziyade, tek tip vatandaşı ele almıştır. Nitekim Keyman’a göre, “*cumhuriyet vatandaşlığı etnik değil, siyasal bir kimlik ekseninde şekillenmiştir*” (Keyman, 2008, s. 34). “*1982 Anayasası, hak ve özgürlükleri tanımakla birlikte, bu hakları devletin bölünmez bütünlüğü ve milli güvenlik ilkeleri çerçevesinde sınırlandırmaktadır. Bu durum, vatandaşlık haklarının etkin kullanımını sınırlayan bir unsur olarak değerlendirilmektedir*” (Özbudun, 2012, s. 58). Anayasada yer alan “*temel hak ve özgürlüklerin kötüye kullanılamayacağı*” (T.C. Anayasası, 1982, m. 14) yönündeki madde keyfi uygulamalara zemin yaratmaktadır. “*2001 ve 2004 yıllarında yapılan anayasa reformlarıyla birlikte, Avrupa Birliği’ne uyum süreci kapsamında bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. İfade özgürlüğü, örgütlenme hakkı ve işkence yasağı gibi temel haklara dair mevzuatta düzenlemeler yapılmış; ancak bu değişikliklerin uygulamaya yansımada sorunlar devam etmektedir*” (Kurban, 2012, s. 77).

Günümüzde ise vatandaşlık haklarının en çok tartışıldığı alanlar arasında ifade özgürlüğü, adil yargılanma hakkı, ayrımcılıkla mücadele ve kamu hizmetlerine erişim gibi temel haklar yer almaktadır. Özellikle “*Olağanüstü Hal dönemlerinde, çok sayıda kamu görevlisinin ihraç edilmesi ve bazı hakların askıya alınması, işkence ve kötü muamele vatandaşlık haklarının fiili kullanımını önemli ölçüde etkilemiştir. Bu süreçte, hukukun üstünlüğü ilkesinden sapmalar yaşanmış, idari kararlarla yargı süreçlerinin önüne geçilmiştir*” (Venice Commission, 2017, s. 12). “*Vatandaşlık hukukunun pozitif tanımı, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu ile yeniden ele alınmış, vatandaşlığın kazanımı ve kaybı açık biçimde düzenlenmiştir. Ancak, uygulamada keyfi vatandaşlıktan çıkarma ve vatandaşlık verilmesi kararlarının şeffaflık ilkesine uygun olmadığı eleştirileri yapılmaktadır*” (İçduygu ve Sert, 2019, s. 211). Türkiye’de vatandaşlık haklarının gelişimi tarihsel olarak ilerleme çizgisi izlese de, mevcut durumda yapısal, hukuki ve yönetsel sorunlar nedeniyle bu hakların eşit ve etkin biçimde kullanılması sınırlanmaktadır. Vatandaşlık, yalnızca hukuki bir statü değil; aynı zamanda siyasi katılım, sosyal haklara erişim ve adalet sistemine güven gibi çok boyutlu bir sürecin ürünüdür. Bu süreçlerin birçoğu mevcut durumda ihlaller ile karşı karşıya kalmaktadır.

1.2.6. Yönetişim Kavramı ve Ombudsmanlık

Yönetişim kavramı, özellikle 1990’lı yıllardan itibaren kamu yönetimi, siyaset bilimi ve kalkınma çalışmaları literatüründe öne çıkan, klasik kamu yönetimi anlayışını aşan, çok aktörlü ve katılımcı bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Yönetişim kavramı, devletin toplumsal sorunlara çözüm üretme kapasitesinin sorgulanmaya başlandığı 1970’li ve 1980’li yıllarda ön plana çıkmıştır. Bu süreçte, özellikle refah devleti uygulamalarının karşılaştığı yapısal krizler ve kamu hizmetlerinde yaşanan verimsizlikler, kamu yönetimi alanında yeni arayışları beraberinde getirmiştir. “*Devletin geleneksel işlevlerini tek başına ve merkeziyetçi yapılarla sürdürememesi, karar alma ve uygulama süreçlerine yeni aktörlerin dâhil olmasını zorunlu kılmıştır*” (Pierre ve Peters, 2000, s. 3).

1980’li yılların sonundan itibaren yönetim, sadece yönetsel bir reform değil, aynı zamanda demokratikleşme, sivil toplumun güçlendirilmesi ve insan haklarının yaygınlaştırılması ile ilişkilendirilmiştir. Dünya Bankasının Yönetişim ve Geliştirme (Governance and Development) başlıklı raporunda, yönetim kavramı, “*kalkınmanın sürdürülebilir hale gelebilmesi için sadece teknik etkinlik değil; hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve vatandaş katılımı gibi demokratik değerlerin de yönetime entegre edilmesi gerektiği*” (Dünya Bankası Raporu, 1992, s. 1) şeklinde tanımlanmıştır. “*Yönetişim, toplumsal ve politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu*

yapı ya da düzen olarak tanımlanmaktadır” (Özer, 2006, s. 60). “Yönetişim, yalnızca yönetim biçimini değil, aynı zamanda katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik ve etkililik gibi normatif değerleri de içeren bir çerçeve sunar” (Rhodes, 1996, s. 660). Yönetişim, “örgütsel amaçların mükemmel olarak gerçekleştirilmesi için güçlendirilmiş kişilerin, ortak çıkarları kişisel çıkarlarının önüne alarak davrandığı, iletişim ve etkin bilgi paylaşımı, karşılıklı güven ve şeffaflığı benimsemiş, müşterek karar verebilen, duygusal zekâsı yüksek, empatik, proaktif ve sinerjik davranarak gerçekleştirilen örgütsel etkinlikler şeklinde tanımlanabilir” (Fidan, 2011, s. 6-7).

“Yönetişim, yöneten ile yönetilen ilişkisini karşılıklı etkileşim, katılım ve uzlaşma temelinde yeniden tanımlamaya çalışan bir paradigma değişimini ifade etmektedir” (Bozkurt, 2005, s. 67). Bu yönüyle yönetim, sadece bir yönetsel teknik değil, aynı zamanda demokratik yurttaşlık anlayışını da içeren bir kamusal etkileşim modeli olup aslında vatandaşlık haklarının kullanılabilmesi, ombudsmanlık uygulamaları için de temel oluşturmaktadır. Türkiye’de yönetim kavramı, özellikle 2000’li yıllarla birlikte kamu yönetiminde reform tartışmaları çerçevesinde öne çıkmış ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesiyle birlikte daha da görünür hale gelmiştir.

Yerel düzeyde yönetim ise, vatandaşların kamusal karar süreçlerine doğrudan katılımını olanaklı kıldığı ölçüde, vatandaşlık haklarının kurumsallaşması açısından da kritik bir rol üstlenmektedir. “Demokratikleşme süreciyle birlikte yönetimin, hak temelli bir kamu yönetimi anlayışının yerleşmesini destekler” (Arslan, 2001, s. 112). “Katılımcılık, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi yönetim ilkeleri, yerel yönetimlerin demokratik niteliğini güçlendirerek vatandaşların yönetime yabancılaşmasını azaltmaktadır” (Keleş, 2016, s. 214). Yerel ombudsmanlık uygulamaları da tam bu noktada, yerel halk ile idare arasında doğrudan bir iletişim ve denetim köprüsü kurarak yönetimin pratikte işlerlik kazanmasına katkı sağlar. Bu bağlamda yerel ombudsmanlık modeli, yönetim ilkeleriyle uyumlu bir şekilde, bireylerin kamu yönetimi karşısında haklarını savunabileceği bağımsız ve tarafsız bir denetim mekanizması olarak değerlendirilebilir.

1.2.7. Klasik Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim Karşılaştırması

Kamu yönetimi anlayışı tarihsel süreç içerisinde önemli değişimler geçirmiştir. “Kamu yönetimi, siyasi ortamda bulunan bir yönetim sektörü olarak öncelikle siyasi sistemde yetkili karar vericiler tarafından alınan kamu politikası kararlarının yerine getirilmesiyle ilgilidir” (Ozan ve Yolcu, 2022, s. 1795). Kamu yönetimi, modern anlamda 19. yüzyılın sonlarında kurumsallaşmaya başlamıştır. Bu sürecin ilk önemli adımı, Woodrow Wilson’ın 1887 tarihli

makalesiyle atılmıştır. Wilson, kamu yönetimini siyaset biliminden ayırarak bilimsel bir alan olarak tanımlamış, “*yönetim yönetimdir, siyaset siyasettir*” (Wilson, 1887, s. 210) diyerek yönetim ile siyaset ayrımını vurgulamıştır. 20. Yüzyılda ise Max Weber bürokrasi kuramı ile kamu yönetimine rasyonel ve yasal bir kimlik kazandırmıştır. 1950’li yıllara gelindiğinde ise kamu yönetimi, daha çok idari verimlilik ve yapısal düzenlemelerle ilgilenmekteydi. “1980’lerden itibaren Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) yaklaşımı ile özel sektör mantığının kamuya aktarılması gündeme gelmiştir” (Hood, 1991, s. 4-6). Bu dönemde verimlilik, performans ve vatandaş memnuniyeti gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. “1990’lardan itibaren ise yönetişim (governance) kavramı, devletin yanı sıra sivil toplum ve özel sektörün de yönetime katılımını ifade eden daha katılımcı ve çok aktörlü bir yönetim anlayışını temsil etmeye başlamıştır” (Rhodes, 1996, s. 653-654).

“1980’lerden itibaren ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi modeli, kamu yönetiminde özel sektör uygulamalarının benimsenmesini öngörür. Bu anlayış, kamu sektöründe verimlilik, etkinlik, müşteri odaklılık ve rekabet gibi ilkelere vurgu yapar” (Hood, 1991, s. 5-6). “1970’lerin sonunda başlayıp 1990’larda gelişen Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı, geleneksel yönetim düşüncesinin bir alternatifi olarak yönetsel ve ekonomik sistemin faaliyetleri ve yapısındaki değişimleri yorumlayan ve yönlendiren yönetsel bir yaklaşımdır” (Çamur ve Aydın, 2022, s. 149). Osborne ve Gaebler, KYK’yi destekleyen önemli bir perspektif sunmuş ve hükümetlerin “idare eden değil, yön veren olması gerektiğini” (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 25) savunmuşlardır.

“Yönetişim ise kamu yönetimi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını (STK) içine alan karmaşık bir sistemi ve bunların kendi aralarındaki ilişkiler ağı ve karşılıklı etkileşimlerini ifade etmek için kullanılmaktadır” (Yalçın, 2010, s. 5). Yönetişim modeli, kamu hizmetlerinin sunumunda şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılığı ön plana çıkarır. “Artık yönetim, sadece kamu görevlilerinin değil, paydaşların da aktif olduğu çok aktörlü bir süreçtir” (Kooiman, 2003, s. 4). Bu anlayış, özellikle yerel düzeyde halkın yönetime katılımını artırmayı amaçlar.

Tablo 1: Klasik Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişimin Özellikleri (Eryılmaz, 2008)

Özellikler	Klasik Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi	Yönetişim
Temel Anlayış	Hiyerarşiye dayalı	Rekabetçi	İşbirliğine dayalı

Devlete Biçilen Rol	Hizmet sunan devlet	Yol gösteren devlet	Şartları kolaylaştıran devlet
Politika Üreticiler	Devlet	Devlet ve piyasa unsurları	Devlet, piyasa unsurları, STK ve vatandaş
Hesap Verilebilirlik	Bürokratik denetim	Performansa dayalı denetim	Şeffaflık ve ortak denetim
Vatandaşların Konumu	Yönetilen, tebaa	Müşteri	Ortak, paydaş

Tablo 1’de görüldüğü gibi yeni kamu yönetimi (YKY) ve yönetim birbirini tamlayan ve birbirinin ardılı olan modellerdir. *“Bu modeller birbirini dışlamaktan çok, tarihsel ve yapısal bağlama göre dönüşüm halinde olan paradigmalardır. Örneğin günümüzde kamu yönetimi uygulamaları, çoğu zaman YKY ve yönetim ilkelerini bir arada taşımaktadır”* (Pollitt ve Bouckaert, 2011, s. 118).

1.2.8. Katılımcı Demokrasi ve Yönetişim Arasındaki İlişki

Katılımcı demokrasi, bireylerin yalnızca seçimler yoluyla değil, siyasal karar alma süreçlerine doğrudan veya dolaylı olarak sürekli bir biçimde katılımını esas alan demokratik bir anlayıştır. Bu yaklaşım, temsili demokrasinin sınırlarını aşarak vatandaşların yönetime etkin katılımını hedefler. Katılımcı demokrasinin temelinde, vatandaşların yönetsel süreçlerde bilgi sahibi olması, fikir beyan etmesi ve alınan kararlarda söz hakkına sahip olması yatmaktadır. Yönetişim ise, kamu yönetiminin devlet merkezli, hiyerarşik yapısından uzaklaşarak; sivil toplum, özel sektör ve yerel topluluklarla birlikte çok aktörlü, yatay ilişkiler temelinde yürütülmesini ifade eder. *“Yönetişim, bir tarafın diğer tarafı yönettiği bir ilişkiden, karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe doğru dönüşümün ifadesidir”* (Toksöz, 2008, s. 7).

Katılımcı demokrasi ile yönetim arasındaki ilişki oldukça güçlüdür. Yönetişim uygulamaları, katılımcı demokrasinin pratiğe yansımaları sağlayan bir araç olarak değerlendirilebilir. *“Katılımcı demokrasiye dayanan yönetim anlayışı, vatandaşları sadece kararların nesnesi olmaktan çıkararak sürecin aktif bir öznesi hâline getirmeyi amaçlamaktadır”* (Eryılmaz, 2008, s. 207). Bu anlayış, özellikle yerel yönetimlerde daha

görünür hale gelmektedir. Yönetişim, demokratik katılımın artırılması, karar süreçlerinin şeffaflaştırılması ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi bakımından önemli bir işleve sahiptir. *“Yönetişim, yönetsel meşruiyetin yeniden inşası ve vatandaş ile devlet ilişkisinin güçlendirilmesi açısından yeni imkânlar sunmaktadır”* (Kösecik, 2004, s. 92). Bu çerçevede, yönetim uygulamaları hem demokratik katılımı teşvik etmekte hem de kamu hizmetlerinin daha etkin ve adil bir biçimde sunulmasına katkı sağlamaktadır.

1.2.9. Türkiye’de Yerel Yönetimler Bağlamında Yönetişim Uygulamaları

1990’lı yıllardan itibaren küresel ölçekte yönetim anlayışının yükselişi, Türkiye’de de yerel yönetim pratiklerinde belirgin dönüşümlere neden olmuştur. Yönetişim, sadece yönetimin yeniden düzenlenmesi değil, aynı zamanda devlet ile toplum ilişkilerinin daha yatay, katılımcı ve şeffaf bir zemine oturtulması çabasını ifade etmektedir. Bu bağlamda, Türkiye’de yerel yönetimler, özellikle Avrupa Birliği’ne uyum süreciyle birlikte, yönetim ilkelerini benimsemeye başlamıştır. Yönetişim, *“merkeziyetçi kamu yönetimi anlayışına karşı bir paradigma değişimi olarak ortaya çıkmış ve karar alma süreçlerine devlet dışı aktörlerin de dahil edilmesini öngören bir model olarak tanımlanmıştır”* (Pierre ve Peters, 2000, s. 14). Türkiye’de bu yaklaşımın yerel düzeydeki yansımaları, kent konseyleri, stratejik planlama süreçleri uygulamaları ve sivil toplumun yerel kararlara katılımı gibi çeşitli örneklerde gözlemlenmektedir. Özellikle 2000’li yıllarda yapılan yasal düzenlemeler yönetim anlayışını destekler niteliktedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile birlikte yerel yönetimlerin stratejik plan hazırlaması zorunlu hale getirilmiş, bu süreçte *“katılımcılık, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkeleri ön plana çıkarılmıştır”* (Çukurçayır, 2006, s. 144). Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 76. maddesinde kent konseylerinin kurulması hükme bağlanmış ve yerel düzeyde katılımcı mekanizmaların teşvik edilmesi hedeflenmiştir.

“Yerel düzeyde yönetişimin etkinliği, sivil toplumun, meslek örgütlerinin ve vatandaşların katılımıyla güçlendirilen kurumsal yapılarla sağlanabilir” (Özdemir, 2010, s. 112). Ancak bu yapılar her zaman etkin işlememekte, katılım çoğu zaman sembolik düzeyde kalabilmektedir. *“Kent konseyleri, yerel demokrasiyi güçlendirme potansiyeline sahip olmakla birlikte, belediyelerce alınan kararların dikkate alınmaması durumunda etkisiz kalmaktadır”* (Aksu ve Taştekin, 2020, s. 201). Türkiye’de yönetim uygulamalarının gelişimi, aynı zamanda uluslararası normların içselleştirilmesi ile de ilişkilidir. Özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde, yerel yönetimlerin yetki ve kaynaklarının artırılması yönündeki çabalar, yönetim anlayışını desteklemiştir. Ancak tüm bu gelişmelere rağmen, Türkiye’de yönetim uygulamalarının kurumsallaşmasında ciddi zorluklar yaşanmaktadır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve vesayet yetkisi, yerel özerkliği ve katılımcılığı sınırlamaktadır. *“Türkiye’de yönetim anlayışı, merkeziyetçi bir yönetim geleneğinden kaynaklanan güçlü devlet yapısının etkisiyle, uygulamada hâlâ hiyerarşik ve bürokratik bir yapı sergilemektedir”* (Uysal ve Atmaca, 2018, s. 418). Bu bağlamda öngördüğümüz yerel ombudsmanlık veya o anlamda kullandığımız kamu hakemliği modeli ile ülke genelinde yerel boyutta etkili bir yönetim mekanizması kurulabilecek her düzeyde sivil toplum ve vatandaş katılımı güçlendirilebilecektir.

1.2.10. Kamu Yönetiminde Denetim Mekanizmaları ve Ombudsmanlık

Kamu yönetiminde etkinlik, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin sağlanmasında denetim mekanizmaları kritik bir rol oynamaktadır. *“Kamu denetimi, kamu hizmetlerinin hukuka uygun, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamayı amaçlar”* (Bonić vd., 2018, s. 57). Bu bağlamda denetim; iç denetim, dış denetim, yargısal denetim ve kamu denetçiliği gibi çeşitli biçimlerde karşımıza çıkmaktadır. Kamu kurumlarının işleyişi üzerinde demokratik denetim sağlamak amacıyla geliştirilen mekanizmalardan biri de ombudsmanlık kurumudur. 20. yüzyılın ikinci yarısından sonra başta İngiltere olmak üzere birçok ülkede ombudsmanlık mekanizmaları oluşturulmaya başlanmıştır. *“Ombudsmanlık kurumu, dünya genelinde geniş bir yaygınlık kazanmış ve birçok ülkede kurulmuştur”* (Erkkilä, 2020, s. 1). *“Bu kurum, kamu idaresinin hesap verebilirliğini artırmayı hedefler”* (Yuswarni vd., 2024, s. 1). Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) adı altında faaliyet gösteren kurum, bireylerin hak arama yollarını genişleten ve yönetim anlayışıyla uyumlu bir idari birimdir. Ombudsmanlık, idarenin işlem ve eylemlerine karşı idari başvuru yolları içinde önemli bir yer tutar. *“Ombudsman, yasama organına bağlı bağımsız bir görevli olup, kamu kurumlarının kötü yönetim uygulamalarıyla ilgili kamuoyundan gelen şikâyetleri araştırır”* (Gregory ve Giddings, 2000, s. 10). Ayrıca, ombudsman raporları yoluyla sistematik sorunların tespit edilmesi ve politika önerilerinin geliştirilmesi mümkündür. *“Ombudsmanlık kurumu, sadece bireysel mağduriyetleri gidermekle kalmaz, aynı zamanda yapısal reformlara katkı sunar”* (OECD, 2018, s. 1). Uluslararası literatürde de ombudsmanlık, iyi yönetişimin bir aracı olarak değerlendirilir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından yayımlanan raporda, *“ombudsmanlık kurumlarının, idarenin insan hakları normlarına uygun hareket etmesini sağlamak açısından önemli bir işlev üstlendiği”* (UNDP, 2005, s. 22) vurgulanmaktadır.

1.2.11. Demokratik Hesap Verebilirlik Teorisi ve Ombudsmanlığın Rolü

Demokratik yönetimlerin işleyişinde sadece seçimler yoluyla değil, karar alma ve uygulama süreçlerinde de yöneticilerin halka karşı sorumlu olmaları esastır. Bu bağlamda hesap verebilirlik, yalnızca idari bir yükümlülük değil, aynı zamanda yönetim kalitesinin bir göstergesi olarak değerlendirilmektedir. *“Demokratik sistemlerde hesap verebilirlik, kamu gücünü kullanan aktörlerin eylem ve kararlarının hem hukuki hem etik açıdan denetlenebilmesini sağlayan temel bir ilkedir”* (Bovens, 2007, s. 450). Bu yaklaşım, kamusal yetkinin keyfilikten arındırılmasını ve yönetimin topluma karşı sorumlu hale getirilmesini mümkün kılar. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında hesap verebilirlik çoğunlukla hiyerarşik denetime indirgenmişken, çağdaş yönetim yaklaşımlarında bu kavram, şeffaflık, katılım ve denetim gibi çok boyutlu ilkelerle birlikte ele alınmaktadır. *“Bu ilke, kamu yöneticilerinin sadece seçimle değil, aynı zamanda sürekli bir kamusal denetime tabi tutulmalarını öngörür”* (Mulgan, 2000, s. 561).

Ombudsmanlık kurumu, klasik denetim mekanizmalarının ötesine geçen bir işlev üstlenmektedir. *“Modern kamu yönetiminin karmaşıklığı ve dijitalleşme, geleneksel denetim yöntemlerinin ötesinde yeni denetim yaklaşımlarını zorunlu kılmaktadır”* (Grossi vd., 2023, s. 417). Dolayısıyla, ombudsmanlık hem hukuki denetimi tamamlayan hem de yönetime dair etik duyarlılığı güçlendiren bir kurum olarak görülmektedir. *“Ombudsmanlık kurumu, vatandaşların kamu idaresine karşı yaşadığı haksızlıkları bağımsız ve tarafsız bir şekilde inceleyerek idarenin hesap verebilirliğini artırmayı hedefler”* (Campos Filho ve Trigueiro, 2022, s. 150). Özellikle kamu hizmetlerine erişimde yaşanan hak ihlallerine karşı bireysel düzeyde bir başvuru mekanizması sunması, bu kurumu klasik idari yargı süreçlerinden de ayırmaktadır. Ombudsmanlık, sadece bireysel mağduriyetleri değil, aynı zamanda sistematik yönetsel sorunları da tespit ederek yapısal reformlara katkı sunabilir. *“Ombudsman, demokratik hesap verebilirliğin sadece yasal değil, aynı zamanda etik ve ahlaki boyutunu da temsil eder”* (Reif, 2004, s. 6).

Türkiye’de, 2010 Anayasa değişikliği ile anayasal güvence altına alınan Kamu Denetçiliği Kurumu, ombudsmanlık modelinin kurumsallaşması yönünde önemli bir adım olmuştur. Ancak bu kurumsallaşma, yalnızca yasal çerçeve ile sınırlı kalmamalı; uygulamadaki etkinliğe ve toplumsal farkındalığa da yansıtılmalıdır. *“Türkiye’de 2010 anayasa değişiklikleriyle Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması, hesap verebilirlik ilkesi açısından önemli bir adım olmuştur”* (Yıldırım, 2014, s. 143). Buna karşın, kararların bağlayıcı olmaması ve kurumun yeterince tanınmaması, etkinliğini azaltan temel sorunlar arasında yer almaktadır.

“Ombudsmanlık kurumu, demokratik hesap verebilirlik açısından iki temel işleve sahiptir: İlki, kamu idaresine yönelik denetim ve şeffaflık sağlamak; ikincisi ise vatandaşın devlete güven duymasını temin etmektir” (Ömürgönülşen ve Doig, 2001, s. 119). Bu yönüyle ombudsmanlık, sadece bir denetim değil, aynı zamanda bir güven inşa mekanizmasıdır. *“Şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi sisteminin ve yönetim anlayışının oluşumunda ombudsmanlık benzeri kurumlara önemli işlevler düşmektedir”* (Usta ve Akıncı, 2016, s. 2736). *“Etkin bir hesap verebilirlik mekanizması olarak ombudsmanlık kurumunun güçlendirilmesi, yalnızca yönetsel değil aynı zamanda demokratik kalitenin artması açısından da kritik önemdedir”* (Bovens, 2007, s. 453). Bunun sağlanabilmesi için kurumsal bağımsızlık, kamuoyuna açıklık ve idarenin tavsiye kararlarına uyum düzeyinin artırılması gerekmektedir.

1.2.12. Yerel Yönetimlerde Katılımcı Denetim ve Şeffaflık İlkeleri

Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi sürecinde katılımcı denetim ve şeffaflık ilkeleri, yönetim anlayışının temel taşları arasında yer almaktadır. Bu ilkeler, kamu hizmetlerinin daha etkin, hesap verebilir ve vatandaş odaklı bir şekilde yürütülmesini sağlamaktadır. *“Katılımcı yönetim, demokratik katılımı müzakereci uygulamalarla güçlendirmeyi hedefleyen ve vatandaşların yönetime sürekli olarak dâhil olmasını öngören bir mekanizmadır”* (Seçkiner Bingöl, 2022, s. 56). Bu bağlamda, yerel düzeyde katılımcılığın artması, kamu yönetimi ile vatandaş arasındaki mesafenin kapanmasına katkı sunmaktadır.

“Şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri ise toplum ile siyaset ve bürokrasi ilişkisi açısından hayati öneme haizdir. Bu ilişkinin güven duygusu içinde beslenmesi, devletin gelişimini sağlamakta, hak ve adalet üzerine bir düzenin kurulmasına hizmet etmekte ve toplumun refahına katkı sağlamaktadır” (Şamdan, 2023, s. 930). Bu bağlamda, özellikle yerel yönetimlerde şeffaflık, bütçe harcamalarından ihale süreçlerine kadar birçok alanı kapsamaktadır. *“Vatandaşların bilgi edinme hakkı çerçevesinde kamu yönetiminin hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesi, demokratik katılımın güçlenmesine olanak tanımaktadır”* (Kettl, 2002, s. 41). Katılımcı denetim uygulamaları, günümüzde birçok yerel yönetimde farklı modellerle hayata geçirilmektedir. *“Örneğin Brezilya’nın Porto Alegre kentinde uygulanan katılımcı bütçeleme modeli, vatandaşların doğrudan bütçe süreçlerine katılımını sağlamış ve bu model dünyada örnek alınan iyi uygulamalardan biri olmuştur”* (Wampler, 2007, s. 63). *“Benzer şekilde, Türkiye’de bazı büyükşehir belediyeleri stratejik planlama süreçlerine sivil toplum örgütlerini ve vatandaş temsilcilerini dâhil ederek katılımcılığı artırma yönünde adımlar atmaktadır”* (Yılmaz, 2020, s. 112). *“Katılımcılığın ve şeffaflığın kurumsallaşabilmesi*

için yalnızca yasal düzenlemeler yeterli değildir; aynı zamanda güçlü bir sivil toplum, bilinçli bir kamuoyu ve erişilebilir bilgi sistemlerinin de varlığı gereklidir” (Heinrich, 2012, s. 58).

Sonuç olarak, yerel yönetimlerde katılımcı denetim ve şeffaflık ilkeleri, yalnızca demokratikleşme değil, aynı zamanda etkinlik, verimlilik ve kamu yararının gözetilmesi açısından da önemli kazanımlar sağlamaktadır. *“Bu ilkelerin kurumsallaşması, yerel yönetimlerde vatandaşların etkin katılımını sağlayarak, demokratik süreçlerin derinleşmesine ve yönetime olan güvenin artmasına katkı sağlamaktadır”* (Özden, 2023, s. 210).

1.2.13. Ombudsmanlığın Vatandaş ile Merkezi Yönetim Arasındaki Aracı Rolü

Ombudsmanlık kurumu, demokratik sistemlerde kamu gücünün denetlenmesi ve idarenin vatandaşla ilişkilerinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve adalet ilkelerinin gözetilmesi açısından önemli bir mekanizmadır. Bu yönüyle ombudsman, sadece bir denetim organı değil, aynı zamanda vatandaşla merkezi yönetim arasında bir köprü işlevi görmektedir. *“Ombudsman kurumunun temel işlevlerinden biri, bireylerin kamu idaresi karşısında maruz kaldığı haksızlıkların giderilmesini sağlarken, yönetime karşı duyulan güvenin artırılmasına katkı sunmaktır”* (Gözler, 2000, s. 563). Bu bağlamda ombudsman, yönetimin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu değerlendirerek, vatandaşların idari işlemler karşısında mağdur olmalarını önlemeye çalışır. Sartori’ye göre, *“modern demokrasilerde temsil krizleri ve bürokratik hantallık karşısında ombudsman gibi aracı kurumlar, bireyin sesini devlete duyurabilmesini sağlayan demokratik tampon mekanizmalarıdır”* (Sartori, 1987, s. 118). Özellikle bürokrasinin karmaşık yapısı içinde vatandaşın doğrudan hak arama kanallarına ulaşmakta zorlandığı durumlarda ombudsman, kolay erişilebilir bir hak arama yoludur.

“Kamu Denetçiliği Kurumu, vatandaşların idareye karşı şikâyetlerini yargı yoluna başvurmadan önce çözüm odaklı bir mekanizma ile ele alırken, kamu hizmetlerinin şeffaflığını ve hesap verebilirliğini artırmayı hedeflemektedir” (Beyoğlu, 2021, s. 1005). Bu yönüyle kurum, yargının üzerindeki yükü hafifletirken aynı zamanda bürokratik işlemler nedeniyle hak kaybı yaşayan bireylerin sorunlarını da hızlıca çözüme kavuşturabilmektedir. *“Ombudsmanlık kurumu, kamu yönetiminde yönetim anlayışının gelişmesine katkı sağlayarak, hesap verebilirliği, şeffaflığı ve katılımı teşvik eden bir mekanizma olarak işlev görmektedir”* (Erkkila, 2020, s. 10). Vatandaşların ombudsmana doğrudan başvurabilmesi, yönetime katılımın dolaylı fakat etkili bir biçimidir. *“Daha açık bir ifadeyle, ombudsman kurumu, devletin tepe noktalarındaki karar alıcılarla sıradan vatandaş arasında, demokratik bir temsil ve iletişim mekanizması olarak çalışır”* (Gregory ve Giddings, 2000, s. 212). Bu yapı sayesinde

hem vatandaşların şikâyetleri dinlenmekte hem de idare, uygulamalarını gözden geçirme fırsatı bulmaktadır.

1.2.14. Yerel Yönetimlerde Ombudsmanlık ve Hesap Verebilirlik İlişkisi

Demokratik yönetim anlayışının güç kazanmasıyla birlikte, yerel yönetimlerde hesap verebilirliğin sağlanması giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Bu bağlamda, ombudsmanlık mekanizmaları, yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetleyen ve vatandaşların şikâyetlerini bağımsız bir şekilde inceleyen yapılar olarak öne çıkmaktadır. Hesap verebilirlik, kamu yönetiminde sadece mali şeffaflığı değil; aynı zamanda karar alma süreçlerinde vatandaş katılımını, açıklığı ve idari denetimi de kapsayan çok boyutlu bir kavramdır. Ombudsmanlık kurumu, kamu gücünün keyfi kullanımını önlemeyi ve yurttaşların idare karşısında korunmasını sağlamayı hedefleyen bir denetim aracıdır. Bu yönüyle yerel yönetimlerde faaliyet gösteren ombudsmanlar, yalnızca şikâyetleri incelemekle kalmaz, aynı zamanda kamu yönetiminin hesap verebilirliğini artıran yapısal bir unsur haline gelir. *“Özellikle yerel düzeyde, karar alma süreçlerine yakın olan ombudsmanlar, kamu hizmetlerinin vatandaş beklentilerine uygun biçimde sunulmasını sağlamakta önemli roller üstlenmektedir”* (Aykaç, 2016, s. 114). Yerel düzeydeki ombudsmanlık uygulamaları, kamu yönetiminin demokratikleşmesi açısından da kritik bir işleve sahiptir. *“Bazı Avrupa ülkelerinde, yerel ombudsmanlar doğrudan belediyelere bağlı olarak çalışmakta ve idari şeffaflığı sağlamak amacıyla bağımsız incelemeler yürütmektedir”* (Buck vd., 2011, s. 48).

“Türkiye’de yerel yönetimlerde bağımsız denetim mekanizmalarının sınırlı olması, ombudsmanlık kurumunun gerekliliğini daha da artırmaktadır” (Eryılmaz, 2010, s. 211). Bu bağlamda, Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun yerel yönetimlerle ilişkisi henüz istenilen düzeyde kurulamamıştır. Yerel ombudsmanlığın geliştirilmesi, sadece idari verimlilik değil; aynı zamanda demokratik hesap verebilirlik açısından da önemlidir.

Yerel yönetimlerde ombudsmanlık kurumunun geliştirilmesi, sadece idarenin denetimi açısından değil; aynı zamanda yönetim ilkeleri çerçevesinde vatandaş ile devlet ilişkilerinin güçlendirilmesi açısından da önemli fırsatlar sunmaktadır. Bu kurumlar sayesinde şeffaflık, hesap verebilirlik ve yönetim ilkeleri somut uygulamalarla desteklenebilir ve vatandaş memnuniyeti artırılabilir.

İKİNCİ BÖLÜM

2. OMBUDSMANLIK KURUMU VE DÜNYADAKİ UYGULAMALARI

2.1. OMBUDSMANLIK KURUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Denetim; yönetimin varlık amacının dışına çıkmasını engellemek, etkinliğini arttırmak, hukuka uygun hareket etmesini sağlamak için sürekli ve etkili bir şekilde yapılması gereken bir faaliyettir. Ombudsmanlık kurumu ise kamu yönetiminin denetlenmesinde halkın menfaatlerini gözeten bağımsız ve tarafsız bir denetim mekanizması olarak öne çıkmaktadır. Kurumun temel amacı, kamu idaresinin işlemlerinde şeffaflık ve hesap verebilirlik sağlayarak birey haklarını korumaktır. Bu yönüyle ombudsman, idarenin keyfi uygulamalarına karşı vatandaşın avukatı olma işlevi taşır. “*Ombudsman, İsveç dilinde bireylerin vekili anlamına gelmektedir*” (Işıkey, 2004, s. 1).

Ombudsmanlık kurumunun tarihsel sürecini bazı kaynaklar Çin hanedanlığının Yuan Kontrol Kurumuna, Roma Halk Tribünlerine, bazı kaynaklar da Osmanlı Devletine dayandırmaktadır. Hatta İslam’ın ilk yıllarında benzer kurumun olduğunu iddia eden akademik çalışmalar da mevcuttur. Ancak klasik anlamda ombudsmanlık ilk olarak İsveç’te görülmektedir. “*Ombudsmanlık kurumu ilk kez 1809 yılında İsveç’te kurulmuş ve bu ülkenin anayasasında yer almıştır*” (Heard, 1991, s. 24). İsveç Kralı XII. Karl’ın ombudsmanlık kurumu ile ilgili girişimleri bu kurumun ilk defa İsveç’te kurulmasına zemin hazırlamıştır. Bu kurum zamanla başta İskandinav ülkeleri olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde uygulama alanı bulmuştur. “*İlk İsveç ombudsmanlığı olan Justitie Ombudsman, yasama organına bağlı olarak çalışmakta ve idarenin hukuka uygun hareket edip etmediğini incelemektedir*” (Rowat, 1968, s. 13). “*Ombudsmanlık sistemi, ilk kez İsveç’te kabul görmüş ve daha sonra Finlandiya’da uygulama alanı bulmuştur. Danimarka’da kurulan Danimarka Ombudsmanlığı dünyada kurulan diğer ülkeler tarafından örnek alınarak oluşturulmuş kurum olarak kabul edilmektedir*” (Yıldırım, 2016, s. 52-53).

“Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nca 1966 yılında onaylanan Medeni ve Sosyal Haklar Konvansiyonu hükümlerinde ombudsmanlık kavramından söz edilmiştir. 1971 yılında Viyana’da toplanan Avrupa Parlamentosu, ombudsman kurumunun kurulması ile ilgili görüşünü ortaya koymuştur. Aynı yıl toplanan Afrika Hukukçular Konferansında da ombudsmanlık bürosu ile ilgili düşünce dile getirilmiştir” (Avşar, 2007, s. 59-60). Ombudsmanlık kurumu ABD’de Kanada’da, Hindistan’da çeşitli şekillerde hayat bulmuştur. Ombudsmanlık kurumu gerek genel gerekse özel amaçlı ombudsmanlıklar şeklinde ülkelerin

siyasi ve yönetsel yapılarına, ekonomik ve sosyal durumuna göre teşkil edilmiştir. *“Hatta Pakistan Keşmir bölgesinde kadınların iş ortamında tacizini engellemek için özel amaçlı ombudsmanlık oluşturulmuştur”* (Kutlu vd., 2018, s. 17). Günümüzde dünyanın birçok ülkesinde farklı yapılarda ve türlerde ombudsmanlıklar görev yapmaktadır.

1960’ların sonunda İngiltere’de sistemli bir parlamento ombudsmanı kurulmuştur. İngiltere’de ilki yerel yönetimler ombudsmanı olmak üzere birçok alanda ombudsmanlık türleri faaliyete başlamıştır. Daha sonraki yıllarda başta Fransa’da olmak üzere diğer Avrupa ülkelerinde ombudsmanlık kurumları teşkil edilmiştir. *“Avrupa Birliği (AB), vatandaşların AB kurumlarının kötü yönetilmeleri durumunda şikâyetle bulunmaları için 1995 yılında Avrupa Ombudsmanlık kurumunu kurmuştur”* (Creutzfeldt vd., 2021, s. 7). Gabriele Kusco-Stadelmayer, 2008 yılında parlamento ombudsmanlığı ile ilgili kaleme aldığı eseri ile Avrupa genelinde oluşturulacak ombudsmanlığın örgütsel ve işlevsel kılavuzunu ortaya koymuştur. Avrupa ülkeleri, Paris İlkeleri ve Venedik İlkeleriyle de ombudsmanlık kurumunun temel yapısını oluşturmayı hedeflemişlerdir. Ombudsmanlık kurumları arasında koordinasyon ve uyum sağlanması maksadı ile Uluslararası Ombudsman Enstitüsü (International Ombudsman Institute - IOI), 1978 yılında Kanada’nın Alberta Eyaleti’nde, Alberta Üniversitesi bünyesinde kurulmuştur. Enstitünün kurulmasında, Alberta Ombudsmanı ve farklı ülkelerden gelen ombudsmanların iş birliği önemli rol oynamıştır. *“2009 yılında yapısal bir değişikliğe giderek merkezini Avusturya’nın Viyana kentine taşımış ve faaliyetlerini bu tarihten itibaren Avusturya Ombudsman Kurumu çatısı altında sürdürmeye başlamıştır”* (Reif, 2004, s. 188). *“Bu gelişmeler, ombudsmanlık kurumunun yalnızca yargısal denetimin eksikliklerini tamamlayan değil, aynı zamanda vatandaş ile devlet arasında bir güven bağı kuran bir yapı olarak görülmesini sağlamıştır”* (Gözler, 2003, s. 157).

Türkiye’de ombudsmanlığın gündeme gelişi 1970’li yıllara kadar uzanmaktadır. Ancak bu dönemde sadece fikir boyutunda kalınmıştır. 1982 Anayasasının hazırlanması aşamasında Ankara Üniversitesi öğretim üyeleri tarafından hazırlanan öneri taslağının 114. maddesinde Kamu Denetçileri Kurulu ele alınmıştır ama taslaktaki bu madde anayasa metnine girememiştir. *“1990’lı yıllardan itibaren ise özellikle insan haklarının korunması ve geliştirilmesi tartışmaları ışığında, 7. Beş Yıllık Kalkınma Planında ombudsmanın kurulacağı konusuna yer verilmiş, 55. Hükümet döneminde, Adalet Bakanlığı bünyesinde Ombudsman Yasa Tasarısı Taslağı Hazırlama Komisyonu oluşturulmuştur”* (Dursun, 2011, s. 383). İlgili komisyon Kamu Sözcülüğü Kanun Tasarısı hazırlamış ama söz konusu taslak kanunlaşmamıştır. Daha sonraki yıllarda birçok farklı kurum ve kuruluş ombudsmanlık alanında çeşitli raporlar hazırlamıştır.

Hatta 1996 yılında dönemin Bayburt Valisi Ali Haydar ÖNER'in kısmen uygulamaya geçirdiği yerel ombudsmanlık kurumu gündeme gelmiştir. *“Ombudsman Kurumunun İl Ölçeğinde Uygulanması isimli yönerge ile kurulması tasarlanan kurulun kurulma amacının; dürüst, adil, bağımsız ve tarafsız aynı zamanda verimli yürütülen kamu hizmetinin sağlanması olduğu görülmektedir”* (Dağcı, 2022, s. 77). Söz konusu amaçlar yeni kamu yönetimi anlayışının temel ilkelerini ve yönetim anlayışının yerel ölçekte uygulanma ilkelerini barındırmaktadır. Bu da klasik yönetimin denetleme yöntemlerinin artık yeni yönetim anlayışında oluşan hizmet ve taleplere karşılık veremediğinin göstergesidir. *“Ombudsmanlıkla ilgili kurumsal anlamda ilk ciddi adımlar 2000’li yılların başında atılmıştır”* (Özkan Sayan, 2014, s. 334). Bu süreçte, Avrupa Birliği’ne uyum çalışmaları kapsamında kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik ve vatandaş odaklılık gibi ilkeler ön plana çıkmış ve ombudsmanlık kurumu bu bağlamda tartışılmaya başlanmıştır. 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun 42. maddesi, yerel ombudsmanlık kurumunu içerse de Cumhurbaşkanı tarafından bu düzenleme veto edilmiştir. Ancak bu veto, Türkiye’de ombudsmanlık arayışını tamamen durdurmamış, aksine reform sürecinin devamı olarak başka yollarla kurumsallaşma çabaları sürdürülmüştür. *“2010 reformları ile Anayasa’nın 74. maddesine yapılan ekleme doğrultusunda, Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) anayasal bir kurum haline getirilmiştir”* (Aktaş, 2013, s. 360). Bu anayasal dayanakla birlikte 2012 yılında 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu kabul edilmiş ve kurum, 2013 yılı itibarıyla faaliyete geçmiştir. *“Kamu Denetçiliği Kurumu, bireylerin kamu idaresiyle yaşadığı sorunları bağımsız bir şekilde değerlendirme ve çözüm önerileri sunma noktasında önemli bir işlev üstlenmektedir”* (Kaya, 2014, s. 76). Bu yönüyle Türkiye’de klasik idari denetim yollarına bir alternatif oluşturmakta, vatandaşların hak arama yollarını çeşitlendirmektedir. Türkiye’deki ombudsmanlık modeli, parlamentoya bağlı ve idari işlem ve eylemleri denetleyen bir yapıdadır ve Avrupa Birliği müktesebatına uyum sürecinde önemli bir reform olarak kabul edilmiştir. *“Ancak uygulamada, kurumun yeterince etkin çalışmadığı ve halk nezdinde yeterince tanınmadığı yönünde eleştiriler de mevcuttur”* (Ömürgönülşen ve Doig, 2011, s. 47). *“Her ne kadar kurumun bağımsızlığı ve bağlayıcı karar verememesi gibi eleştiriler bulunsada, Türkiye’de ombudsmanlık kurumu zamanla daha fazla bilinirlik kazanmış ve başvuru sayılarında artış gözlemlenmiştir”* (Akın, 2019, s. 101). Bu gelişmeler, vatandaş ile devlet ilişkilerinde şeffaflık ve güven inşasına katkı sağlayan bir yönelimin göstergesi olarak değerlendirilebilir.

“Ombudsmanlık ulusal düzeyde, eyalet düzeyinde, yerel yönetimler ve kamu teşebbüsleri düzeyinde uygulanan bir denetim türüdür” (Özer, 2017, s. 67). *“Ombudsman*

devlet hiyerarşisinin içerisinde yer almaz” (Çalışkan, 2020, s. 1264). “Ombudsmanlık kurumu, çağdaş kamu yönetimi anlayışında şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılığı artırma hedefiyle uyumludur ve bu bağlamda yönetim ilkeleriyle de örtüşmektedir” (Pecaric, 2013, s. 91). “Bu nedenle modern demokrasilerde ombudsmanlık kurumları, hukukun üstünlüğünü güçlendiren tamamlayıcı mekanizmalar olarak değerlendirilmektedir” (Kucsko-Stadlmayer, 2008, s. 19).

2.2. OMBUDSMANLIK KURUMUNUN ÖZELLİKLERİ VE GÖREVLERİ

Ombudsmanlık, kamu yönetiminde denetim işlevini yerine getiren, bireylerin idare karşısındaki haklarını korumayı amaçlayan, kısmen yargısal bir kimlik barındıran, bağımsız ve tarafsız bir kurumdur. Ombudsman, yürütme organına bağlı olmaksızın faaliyet göstermekle birlikte, idarenin işlemlerini nesnel ve tarafsız bir biçimde inceleyerek hukuka, adalete ve insan haklarına uygunluk açısından değerlendirir. Bu bağlamda ombudsmanın bağımsızlığı, görevini etkin biçimde yerine getirebilmesi açısından kritik önemdedir. *“Ombudsmanlık kurumunun en önemli özelliği, bağımsız bir statüye sahip olmasıdır. Ombudsman, yürütme veya idareye olduğu kadar kendisini seçen yasama organına karşı da bağımsızdır”* (Efe ve Demirci, 2013, s. 55). *“Ombudsmanlık, bürokrasinin denetlenmesi ve bireylerin idare karşısında korunmasını amaçlayan bir yöntem olarak ortaya çıkmıştır”* (Turhan ve Ökten, 2014, s. 214). *“Ombudsmanlık kurumu, bireylerin şikâyetlerini ücretsiz olarak değerlendirmesi ve karmaşık yargı süreçlerine kıyasla daha hızlı çözümler sunabilmesi nedeniyle erişilebilir ve pratik bir hak arama yolu sunmaktadır”* (Gözler, 2013, s. 472). Genel olarak ombudsmanlık kurumunu ele aldığımızda, tarafsız ve bağımsız olması, güvenilir olması, ulaşılabilir olması, kamuoyu baskısını etkin kullanması, vatandaş yanlı tutum sergilemesi, yasalarla güvence altına alınmış geniş yetkilere sahip olması, gündemine aldığı farklı yapıdaki sorunlar karşısında esnek yapıya sahip olması, genel olarak kararlarının bağlayıcı olmaması ve uzlaşi kültürü temelinde varlığını inşa etmesi temel ve belirgin özelliklerini oluşturmaktadır.

Ombudsmanlık kurumunun görevleri; şikâyetleri inceleme ve değerlendirme, idareye tavsiyelerde bulunma, yıllık raporlar aracılığıyla kamuoyunu ve yasama organlarını bilgilendirme şeklinde üç temel kategoride ele alınabilir. *“Ombudsmanlık kurumunun öznesi konumundaki ombudsmanlar genel olarak parlamento tarafından atanırlar. Hükümet tarafından atanan örnekleri olsa da bu çok istisnai bir durumdur.”* (Tortop, 1998, s. 5). *“Şikâyetlerin incelenmesinde ombudsman, hem idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunu değerlendirir hem de idarenin iyi yönetim ilkelerine ne derece riayet ettiğini göz önünde bulundurur”* (Umut, 2017, s. 113). Bu bağlamda sadece yasaya değil, aynı zamanda hakkaniyete, insan haklarına, eşitliğe ve kamu vicdanına da uygunluk aranmaktadır.

“Ombudsmanın kararlarına uyup uymayacağı tamamen idarenin kendi inisiyatifindedir. Bu nedenle hukuken bağlayıcı kararlar alamayan ombudsman, kararlarının idare üzerindeki etkinliğini sağlayabilmek için her yıl parlamentoya rapor sunar ve gerektiğinde kamuoyuna bilgi vererek kamuoyu oluşturmaya çalışır” (Muradova, 2013, s. 81). Tavsiye kararları, özellikle demokratik kültürün geliştiği ülkelerde idare üzerinde caydırıcı bir etki yaratabilmektedir. *“Halkın yakınmaları üzerine, halka hizmet etmekle görevlidir ve kendisine rahatlıkla başvuru yapılabilir”* (Ateş, 2023, s. 434). Avrupa Konseyi, *“ombudsmanlık kurumlarını, görevlerini tamamen bağımsız bir şekilde yerine getiren, uygun, yeterli ve sürdürülebilir kaynaklar sağlanan, kendi personelini atayabilen ve personelinin yeterli eğitim almalarını sağlayabilen”* (Avrupa Konseyi, 2020, s. 11) kurumlar olarak vasıflandırmıştır. *“Ombudsmanın görevleri, idarenin denetlenmesinin yanı sıra birey ile devlet arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, kötü yönetimin sakıncalarının önlenmesi ve insan haklarının korunması olarak sıralanabilmektedir”* (Safalı, 2021, s.17). *“Kurumlar arası diyalogun geliştirilmesi, yönetim kalitesinin artırılması ve vatandaşın yönetime duyduğu güvenin pekiştirilmesi ombudsmanlığın temel görevler arasındadır”* (Diamandouros, 2005, s. 217). *“Ayrıca, ombudsmanlık kurumları, yıllık raporları ve tematik incelemeleri aracılığıyla kamuoyu oluşturma, şeffaflık sağlama ve yasama organlarını bilgilendirme görevlerini de üstlenmektedir”* (Reif, 2004, s. 46). Bu raporlar aracılığıyla ombudsman, sadece idareyi değil, toplumu da dönüştürme ve geliştirme potansiyeline sahiptir.

Genel olarak ombudsmanlık kurumları, modern demokratik yönetim anlayışının önemli bir bileşeni olarak, bireylerin kamu otoritelerine karşı korunmasını sağlayan bir denetim aracıdır. Özellikle idarenin hesap verebilirliğini artırmak, hukuk devleti ilkesini pekiştirmek ve yönetim kalitesini yükseltmek açısından ombudsmanlar önemli bir rol üstlenmektedir. Ancak tüm bu olumlu yönlerine rağmen, *“ombudsmanların kararlarının çoğu sistemde bağlayıcı olmaması, kurumun etkinliğini büyük ölçüde idarenin iş birliğine ve siyasi iradeye bağlı hale getirmektedir”* (Umut, 2017, s. 131). Ayrıca, halkın kurum hakkında bilgi sahibi olmaması ya da başvuru yollarını yeterince bilmemesi gibi sorunlar, potansiyel etkinliğin tam olarak ortaya çıkmasını engellemektedir. Sonuç olarak, ombudsmanlık kurumları, yalnızca bir şikâyet mekanizması değil; aynı zamanda idareyle birey arasındaki dengeyi kuran, kamu hizmetlerinin adaletli, şeffaf ve insan haklarına uygun biçimde yürütülmesini sağlayan önemli bir yönetim aracıdır. Bu nedenle, ombudsmanların güçlendirilmesi, demokratik hukuk devletlerinin gelişimi açısından hayati bir öneme sahiptir.

2.3. OMBUDSMANLIK TÜRLERİ

Ombudsmanlık kurumları, tarihi gelişimleri ve işlevleri çerçevesinde farklı türlere ayrılmaktadır. Bu türler, kurumsal yapılarına, görev alanlarına ve denetim kapsamlarına göre çeşitlenmektedir. Ombudsmanlık türlerinin belirlenmesinde en önemli faktör, kurumun hangi alanlarda faaliyet gösterdiği ve hangi mekanizmalarla vatandaş şikâyetlerini değerlendirdiğidir. *“Dünya üzerinde ombudsmanlar görevlendirilme biçimlerine göre genellikle, yasama tarafından seçilen ombudsmanlar, yürütme tarafından atanan ombudsmanlar ve belirli bir alanda uzmanlaşmış olan ombudsmanlar olarak üç gruba ayrılmaktadır”* (Dağcı, 2022, s. 36). Modern anlamda karşılık bulan ombudsman yasama tarafından seçilen ombudsmandır. İsveç’te ilk ortaya çıkan ombudsman mekanizması yasama tarafından oluşturulan ombudsmandır. Ülkelerin siyasi ve yönetsel yapısı, sosyal gerekleri ile sorun alanları çerçevesinde farklı türlerde ombudsmanlıklar teşkil edilmiştir. *“Ombudsmanlık kurumu farklı kıstaslara ve oluşumlara göre türlere ayrılmaktadır. Bunlar; ulusüstü-ulusal-bölgesel-yerel, yönetsel-siyasi ve genel-özel amaçlı ombudsman türleri mevcuttur. Ombudsmanlık türleri ile ilgili olarak gerçekleştirilen literatür taraması neticesinde çoğunlukla, özel amaçlı ombudsman, genel amaçlı (klasik) ombudsman”* (Dağcı, 2022, s. 36) olarak karşımıza çıkmaktadır.

İlk olarak, genel amaçlı ombudsmanlık türü dikkat çekmektedir. Genel amaçlı ombudsmanlar, kamu idaresinin tüm eylem ve işlemlerine karşı vatandaşların şikâyetlerini inceleyebilme yetkisine sahiptir. *“Bu tür bir ombudsmanlık modeli, 1809 yılında İsveç’te kurulan ilk ombudsmanlık kurumu ile ortaya çıkmıştır”* (Savaş, 2012, s. 45). İsveç modeli, diğer ülkelere de örnek teşkil etmiş ve kamu yönetiminin genel denetimi konusunda standartlar geliştirilmesine öncülük etmiştir. *“Genel amaçlı ombudsmanlar kendilerine gelen her türlü şikâyeti değerlendirmekle görevli kılınmışlardır”* (Çeliksoy ve Bayan, 2020, s. 95). Klasik ombudsmanda olarak bilinen genel amaçlı ombudsman, kendisine gelen her türlü konuyu değerlendirmekte, soruşturmakta ve çözüm yolları ortaya koymaktadır. Genel amaçlı ombudsmanlığın bir türü olan Parlamenter ombudsman, doğrudan parlamentoya bağlı olarak çalışır ve yasama organı adına idareyi denetler. *“Bu tür ombudsmanlar, bağımsızlıklarını yürütmeden tamamen koruyarak halkın şikâyetlerini doğrudan yasama organına raporlarlar”* (Urfalıoğlu, 2011, s. 112). Parlamenter ombudsmanlık, özellikle İskandinav ülkelerinde oldukça yaygındır. Demokratik denge ve denetim mekanizmalarının bir parçası olarak görülmektedir.

Genel amaçlı ombudsmanlıkla birlikte özel amaçlı ombudsmanlık türleri de gelişmiştir. Bu ombudsmanlık türleri, belirli bir alanla sınırlı olarak görev yaparlar. Örneğin, çocuk hakları

ombudsmanı, polis ombudsmanı, kadın ombudsmanı, yerel yönetimler ombudsmanı veya askerî ombudsman gibi özel alanlara yönelik mekanizmalar geliştirilmiştir. “*Özel amaçlı ombudsmanlar, genellikle ülkede; çevre, sağlık, silahlı kuvvetler, polis, hapishaneler gibi belirli bir alanla ilgili konularda olabileceği gibi, belli bir etnik grup, engelli veya çocuklar gibi belirli kesimlerin de şikâyetlerini inceleyebilmektedir*” (Yıldırım, 2016, s. 55). Özel amaçlı ombudsmanlıklar, karmaşık modern toplumlarda ihtisaslaşmaya cevap vermek amacıyla gelişmiştir.

Gelişmiş ülkelerde, haber ve bilginin toplayıcısı ve hedef kitleye ulaştırma aracı olarak medya, kamusal haklarını, özgürlüklerini savunurken ve temel görevlerini yerine getirirken, tarafsız ve doğru yayıncılık hizmetini yerine getirme sorumluluğunu taşımaktadır. Medyanın bu gücünü kullanırken etik dışı yöntemlere kaymasını engellemek, ilkeli ve tarafsız davranmasını sağlamak için etkili bir denetime tabi tutulması gereklidir. Bu denetim basın özgürlüğüne zarar vermeden yerine getirilmelidir. Basın alanındaki özel amaçlı ombudsmanlık uygulaması ilk İsveç’te uygulanmıştır. Günümüzde basın ombudsmanı Dünya ülkelerinde iki şekilde uygulanmaktadır. Birinci uygulama şekli olarak İsveç örneği kabul edilmektedir. Bu modelde tamamen basın kuruluşunu dışında oluşturulmuş bağımsız bir ombudsman tarafından denetim icra edilmektedir. Ombudsmanın devlet ya da basın kuruluşuyla herhangi bir bağı yoktur. Gelen şikâyetleri tarafsız bir şekilde değerlendirmektedir. İkinci uygulama şekli ise basın kuruluşunun kendi iç dinamikleri ile oluşturduğu ombudsmanlık sistemidir. Bu sistemde ombudsman basın kuruluşu tarafından kurulduğu için kısmen yanlı karar verme ihtimali vardır. Genellikle ABD’de uygulama alanı bulmaktadır.

Özel amaçlı teşkil edilen askeri ombudsmanlık birçok ülkede uygulanmaktadır. Askeri alanın gizlilik barındırması, ülke güvenliği için kritik bir kurum olmasından dolayı birçok ülkede askeri kurumlar genel amaçlı ombudsmanlık denetiminin dışında tutulmuştur. Demokrasinin gelişim gösterdiği ülkelerde bu alanda bireylere karşı meydana gelen ihlallerin önüne geçmek için silahlı kuvvetler ombudsmanlıkları kurulmuştur. “*Askeri ombudsman, askeri komuta yapısından bağımsız olarak iyi yönetim ilkelerini savunma sektöründe uygulamayla ilgilenen yapıyı ifade eder*” (Muradoğlu, 2016, s. 23). Silahlı kuvvetler personeli ile kurum arasında ortaya çıkacak sorunların çözümünde bu ombudsmanlık görev almaktadır. Silahlı kuvvetler ombudsmanı ordunun komuta sisteminden bağımsız kurulmuştur. Genellikle kışlaların yaşam şartları, personelin izin ve sağlık işlemleri, atama ve görev yeri değişiklikleri gibi sorun alanlarında faaliyet gösterir. Silahlı kuvvetler ombudsmanı var olan sorunları çözüme kavuşturarak verimliliği sağlar. İsrail de uygulanan bir sistemdir.

Ombudsmanlık kurumunun varlık amacı, bireyin ve vatandaşın haklarını kamuya karşı korumak olmuştur. Bu amaç doğrultusunda insan haklarının korunması önemli bir husustur. Başka bir özel amaçlı ombudsmanlık olan insan hakları ombudsmanı da birçok ülkede kurulmuştur. *“İnsan hakları ombudsmanının temel görevi, hükümet faaliyetlerini gözlemlemek, bireysel hakları teşvik etmek ve korumaktır”* (Derik, 2023, s. 16).

Başka bir özel amaçlı ombudsmanlık ise yerel yönetimler ombudsmanlığıdır. Yerel yönetim birimleri ile halk arasında yaşanan anlaşmazlıkları çözmek maksadı ile yerel düzeyde oluşturulmuş, görev alanı olarak genel maksatlı ombudsmanın yerel düzeydeki yetkilerini kullanan bir özel amaçlı ombudsmanlık türüdür. *“Yerel yönetim ombudsmanlarının, daha önce genel olarak ombudsman için ifade edildiği gibi, ombudsman olarak nitelendirilmesi için bağımsızlık ve tarafsızlık, kolay erişebilirlik, geniş araştırma ve inceleme yetkisine sahip olma ve kararlarının tavsiye niteliğinde olması gibi özelliklere sahip olması gerekir”* (Ünal, 2014, s. 104). Yerel yönetimler ombudsmanlığı, yerel yönetim birimlerinden ve merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmalıdır. Yerel yönetimler ombudsmanlığının görevleri ülkeden ülkeye değişmekle birlikte genel olarak, yerel yönetim birimlerinin organları, bağlı ve ilişkili kuruluşları, bazı ülkelerde merkezi yönetimin taşradaki uzantıları görev alanına girmektedir. Denetlediği hiçbir kurum ve makamdan emir ve talimat almamalıdır. Bazı ülkelerde şikâyet üzerine devreye girerken, birtakım ülkelerde resen denetleme faaliyetini icra etmektedir. Yerel yönetimler ombudsmanlığı genel olarak yerel halkın yönetimin eylem ve işlemlerine karşı haklarını korumakta ve iyi yönetimin varlığı için eğitim ve bilgilendirme faaliyetlerini icra etmektedir. *“Dünyada İngiltere, ABD, Kanada, İtalya ve Hindistan yerel düzeyde ombudsmanlık uygulaması şansı bulan başlıca ülkelerdir”* (Önen ve Küçük, 2021, s. 90). Bu ülkelere Fransa, Japonya ve Meksika gibi ülkeleri de ekleyebiliriz. Yerel katılım ve yerel demokrasinin gelişim gösterdiği ülkelerde yaygın olarak var olan bir ombudsmanlıktır. *“Günümüzde yerel yönetimlerin yerel demokrasiye uygun bir şekilde hizmet kalitesini artırması ve bu birimlerin denetiminin, yerel düzeyde yeni bir anlayışla oluşturulmuş etkin bir denetim mekanizmasını gerektirdiği ortadadır”* (Can, 2023, s. 259). Genel olarak federal yapılı devletlerde varlığını sürdürdüğü için Türkiye gibi üniter devletlerde uygulanamayacağı kanısını doğurmaktadır. Aslında yerel yönetimler ombudsmanlığı, genel amaçlı ombudsmanın yerel düzeyde yetkilendirilmiş şeklidir. *“Yerel yönetim ombudsmanlığı dünyada ilk kez İngiltere’de 1974 yılında kurulmuştur”* (Can, 2023, s. 260). İngiltere üniter yapılı bir devlettir. Yerel yönetimler ombudsmanlığı etkili ve verimli bir şekilde İngiltere’de uygulanmaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlığına getirilen bir diğer eleştiri ise idare hukuku uygulayan ülkelerde uygulanmasının mümkün olmayacağı yönündedir. *“Fransa’da kamu kurumlarının idari işlem*

ve eylemleri sonucunda haksız uygulamalarına maruz kalan vatandaşlar, idari yargı yoluna başvuru hakları bulunmalarına rağmen sistemde ayrıca ombudsmanlık müessesesi de bulunmaktadır” (Gişi, 2017, s. 16-17). İlk uygulanmaya başlanıldığında Fransa Ombudsmanlığı da eleştirilere maruz kalmıştır. Yerel yönetimlerin halkla doğrudan temas halinde olması, yerel ombudsmanlık kurumunun önemini artırmıştır. Özerk bir şekilde yapılanmış yerel yönetimler ombudsmanlığı kamu yönetimindeki yanlış uygulamaların önüne geçecek, hak ihlallerini önleyecek, genel amaçlı ombudsmanın iş yükünü hafifletecek ve en önemlisi de yerel katılımı pekiştirecektir. Yönetişimin etkin şekilde uygulanabilmesi için tarafsız ve etkili bir yerel yönetimler ombudsmanının varlığı elzemdir.

Ayrıca, özel amaçlı ombudsmanlık çeşidi olan organizasyon içi (kurumsal) ombudsmanlık türü de gelişmiştir. Bu tür ombudsmanlar, belirli bir kurum veya kuruluş içinde görev yapar ve sadece o kuruluşun çalışanları ile ilgili şikâyetleri inceler. “Özellikle özel sektörde ve üniversitelerde kurumsal ombudsmanlık modellerinin yaygınlaştığı görülmektedir” (Rowat, 1985, s. 26). Organizasyon içi ombudsmanlar, çatışma çözümü ve arabuluculuk görevlerini de üstlenebilirler.

Tüm bu özel amaçlı ombudsmanlıklar dışında; öğrenci ombudsmanı, polis ombudsmanı, tüketici ombudsmanı, çocuk hakları ombudsmanı, cezaevi ve şartlı tahliye ombudsmanı, maden ombudsmanı, sağlık ombudsmanı, kentsel dönüşüm ombudsmanı, kadın ombudsmanı ve aile ombudsmanı gibi birçok alanda ombudsmanlığın görev yaptığı örnekler mevcuttur.

Bu ombudsmanlık türleri, ombudsmanlık kurumlarının işlevsel çeşitliliğini ve farklı demokratik sistemler içinde nasıl evrildiğini göstermesi bakımından oldukça değerlidir. Ombudsmanlık kurumları, değişen toplumsal talepler ve yönetim anlayışı doğrultusunda yeni türlerle gelişmeye devam etmektedir.

2.4. DÜNYADAKİ VE TÜRKİYE’DEKİ OMBUDSMANLIK UYGULAMALARI

Ombudsmanlık kurumu, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve idarenin hesap verebilirliğini güvence altına almak amacıyla oluşturulan denetim uygulamalarının başında gelmektedir. “Ombudsmanlıklar, vatandaşların devlet ile karşı karşıya geldiği uyuşmazlıkları ele alır” (Creutzfeldt vd., 2021, s. 4). Bu bağlamda ombudsmanlar, idari işlemler konusunda bağımsız, tarafsız ve erişilebilir bir başvuru merci olarak değerlendirilir. “Batı Avrupa ülkelerinde ombudsmanlık kurumları çoğunlukla parlamentoya bağlı olarak çalışmakta ve yasama organının bir uzantısı olarak halkın şikâyetlerini incelemektedir” (Buck vd., 2011, s.

42). “Örneğin, Birleşik Krallık’ta Parlamento Ombudsmanı olarak adlandırılan kurum, kamu hizmetlerinin kalite standartlarına uygun yürütülüp yürütülmediğini denetlemekte ve tavsiye niteliğinde kararlar almaktadır” (Hertogh, 2004, s. 503). “Kanada ve Avustralya gibi Anglo Sakson ülkelerde ise ombudsmanlık kurumları, bireylerin idare karşısında haklarını korumada etkili bir rol üstlenmiştir ve bu kurumlar oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır” (Rowat, 1997, s. 13). Örneğin, Kanada’da Ontario Ombudsmanlığı, kamu hizmetlerinde sistematik ve kronik sorunları belirleyerek reform önerileri sunmaktadır. “İskandinav modeline dayalı olan ombudsmanlık sistemlerinde ombudsmanlar hem bireysel şikâyetleri değerlendirir hem de kamu idaresinin genel işleyişini gözlemleyerek hukuka uygunluk denetimi yaparlar” (Gregory ve Giddings, 2000, s. 27).

Türkiye’de ombudsmanlık kurumu görece geç bir tarihte, 2010 anayasa değişiklikleri sonrasında fiilen işlerlik kazanmış ve 2012 yılında yürürlüğe giren 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurumsal bir yapı kazanmıştır. Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK), TBMM’ye bağlı, idarenin işleyişine dair şikâyetleri inceleyen ve tavsiye kararları verebilen bir kamu denetimi organıdır. “Kurumsal yapının güçlendirilmesi ve kararların uygulanabilirliğinin artırılması, Türkiye’de ombudsmanlık kurumunun demokratik denetim işlevini yerine getirebilmesi açısından kritik önemdedir” (Kirkham, 2012, s. 234).

Ombudsmanlık kurumunun çeşitli ülkelerde nasıl yapılandığı, hangi yetkilere sahip olduğu ve vatandaşlar tarafından nasıl algılandığı soruları önem kazanmaktadır. Sonraki bölümlerde, İsveç, Fransa, Kanada, Japonya İngiltere, İtalya ve Türkiye gibi farklı yönetim geleneklerine sahip ülkelerdeki ombudsmanlık uygulamaları ayrıntılı biçimde ele alınacak; bu kurumların karşılaştırmalı analizine yer verilecektir. Bu analiz, hem Türkiye’deki mevcut uygulamanın güçlü ve zayıf yönlerinin tespitine katkı sunacak hem de modellenen yerel yönetim ombudsmanlığı uygulamasına öngörü sağlayacaktır.

2.4.1. İsveç’te Ombudsmanlık Kurumu: Parlamento Ombudsmanı

Ombudsmanlık kurumu, modern anlamda ilk kez 1809 yılında İsveç’te kurulmuş ve buradan tüm dünyaya yayılmıştır. İsveç Parlamento Ombudsmanı (Justitie Ombudsmannen), dünyadaki en eski ombudsmanlık kurumu olma niteliğini taşımaktadır. “Bu kurumun temel amacı, kamu görevlilerinin ve kamu idaresinin hukuka uygun davranıp davranmadığını denetlemek ve bireylerin haklarının kamu yönetimi karşısında korunmasını sağlamaktır” (Gözler, 2003, s. 564). Parlamento Ombudsmanı, İsveç Parlamentosu tarafından seçilen bağımsız bir denetim organıdır. “Kurumsal olarak yürütmeden tamamen bağımsız olması, ombudsmanlık kurumunun etkinliği ve tarafsızlığı açısından büyük önem arz etmektedir”

(Aybay, 2006, s. 141). Ombudsman, kamu görevlilerinin eylem ve işlemlerinin hukukilik denetimini yaparken aynı zamanda vatandaşların şikâyetlerini incelemekte ve gerektiğinde idareye tavsiyelerde bulunmaktadır. Ancak ombudsmanın verdiği kararlar bağlayıcı olmayıp tavsiye niteliğindedir; buna rağmen İsveç kamu yönetimi bu tavsiyelere yüksek oranda uymaktadır. İsveç Parlamento Ombudsmanlığı dört ayrı ombudsmandan oluşur ve her biri belirli kamu kurumları üzerinde uzmanlaşmıştır. *“Bu yapı, kurumun iş yükünü paylaşması ve uzmanlaşmış denetimi mümkün kılması açısından önemli bir yeniliktir”* (Reif, 2004, s. 33). *“Ombudsmanlar, görevlerini yerine getirirken kamu idaresinden belge isteme, tanık dinleme ve gerekirse soruşturma açma yetkisine sahiptir”* (Riksdagsordningen, 2023, m. 7). *“Ayrıca ciddi ihlallerde kamu görevlileri hakkında ceza kovuşturulması başlatılması yönünde savcılığa bildirimde bulunabilirler”* (Uggla, 2004, s. 79).

İsveç Parlamento Ombudsmanı (Justitie Ombudsmannen), anayasal düzeyde düzenlenmiş ve İsveç Parlamentosu (Riksdag) tarafından doğrudan seçilen, yüksek düzeyde bağımsızlığa sahip bir denetim makamıdır. *“İsveç’te ombudsman seçimi, Parlamento seçimlerinden sonra on beş gün içinde Anayasa Komisyonu tarafından yürütülmektedir. Parlamentonun iki kamarasından Anayasa Komisyonuna yirmi dörter üye gönderilmektedir”* (Parlak ve Doğan, 2019, s. 146-147). Bu seçim süreci parlamenter sistemin şeffaflık ve demokratiklik ilkeleri doğrultusunda işlemektedir. Parlamento, görev süresi dolan bir ombudsmanı yeniden atama yetkisine de sahiptir. Görev süresi sonunda, görevine devam etmek isteyen ombudsman tekrar seçilebilir.

“İsveç Parlamento Ombudsmanı (Justitie Ombudsmannen), İsveç Parlamento’su (Riksdag) tarafından seçilen dört ombudsmandan oluşan kurumsal bir yapıya sahiptir. Her ombudsman, farklı kamu sektörlerinden sorumludur. Parlamento tarafından dört yıl süreyle seçilen bu kişiler, bağımsız denetim yetkisine sahiptir” (Regeringsformen, 1974, m. 6-8). Genellikle kıdemli yargıçlar içinden seçilir ama hukukçu olma zorunluluğu yoktur. *“Her ombudsman, kendi sorumluluk alanına giren şikâyetleri inceleyerek karar verir; bu kararlar bireysel olmakla birlikte, Parlamento Ombudsmanı adına resmi nitelik taşır”* (Uggla, 2004, s. 78). *“Dört ombudsmandan biri başkan olarak görevlendirilir ve idari koordinasyondan sorumludur”* (Riksdagsordningen, 2023, m. 2). *“Başkan ombudsman, diğer ombudsmanlarla eşit yetkilere sahip olmakla birlikte, kurum içi işleyişin düzenlenmesinde merkezi bir rol oynar”* (Karagöz, 2018, s. 53). Parlamento Ombudsmanı bünyesinde görev yapan kıdemli hukukçular ve müfettişler, gelen başvuruların ön incelemesini yapar, araştırmaları yürütür ve ombudsmana teknik destek sunar. *“Bu uzman kadro, ombudsmanın hukuki ve idari analiz kapasitesini*

desteklemektedir” (Kucsko-Stadlmayer, 2008, s. 320). Teşkilatın idari faaliyetleri, personel yönetimi, yazışmalar ve raporlama gibi işlevler, sekreteryaya ve diğer destek birimlerince yürütülür. İsveç Ombudsmanları, faaliyetlerini yıllık raporlarla Parlamento’ya sunar. Bu raporlarda, incelenen başvurular, önerilen reformlar, gözlemlenen sistemsel sorunlar ayrıntılı olarak yer alır. Parlamento, bu raporları değerlendirerek kamu yönetimi üzerindeki siyasal denetim işlevini yerine getirir.

Tablo 2: İsveç Parlamento Ombudsmanlığının Teşkilat Yapısı (Riksdagsordningen, 2023)

Birim	Görev
İsveç Parlamentosu	Ombudsmanları 4 yıllığına seçen organdır.
Parlamento Ombudsmanları	Dört sorumluluk alanına ayrılmış kamu birimlerini denetlerler.
Baş Ombudsman	Ombudsmanlar arasında koordinasyonu sağlar. Aynı zamanda dış temsil görevini üstlenir.
Ombudsman Yardımcıları	Ombudsmanlara çeşitli konularda destek verir.
Hukuk Danışmanları/Müfettişler	Şikâyetleri inceler, araştırma yapar ve ombudsmana rapor sunar.
Sekreteryaya	Dosya takibi, yazışmalar ve kayıtlar gibi idari işleri yürütür.
Basın ve Halkla İlişkiler Birimi	Vatandaş bilgilendirir ve medya ile ilişkileri yürütür.

Tablo 3: İsveç Parlamento Ombudsmanlarının Görev Alanı (Riksdagsordningen, 2023)

Ombudsmanlar	Sorumluluk Alanları	Ana Görevler	İlave Görevler
Baş Ombudsman	- Adalet Sistemi - Yargı Organları - Mahkemeler	- Yargı süreçlerinin denetimi - Hukuki usullerin takibi	- Yargı mensuplarının davranışlarını denetlemek
2. Ombudsman	- Kamu Düzeni ve Güvenliği - Polis Teşkilatı	- Polis ve güvenlik teşkilatlarının	- Kamu güvenliği ve polis faaliyetleri ile

	- Göçmenlik Dairesi	hukuka uygunluk denetimi - Göçmenlik süreçlerinin denetimi	ilgili şikâyetlerin çözümü
3. Ombudsman	- Sağlık Hizmetleri - Eğitim Kurumları - Sosyal Hizmetler	- Sağlık ve eğitim hizmetlerinin kalitesinin denetimi - Sosyal hizmetlerin uygulanabilirliğinin kontrolü	- Sosyal haklar ve sağlık politikalarının izlenmesi
4. Ombudsman	- Belediyeler - Vergi Dairesi - Çevre ve Kamu İdareleri	- Belediyelerin ve yerel yönetimlerin denetimi - Çevre ve vergi politikalarının izlenmesi	- Kamu kaynaklarının doğru kullanımı ve çevre koruma politikaları

İsveç Parlamento Ombudsmanının statüsü, klasik idari denetim mekanizmalarından ayrılır. Parlamento Ombudsmanı, yürütme organına bağlı değildir ve yalnızca Parlamento'ya karşı sorumludur. Ombudsmanlar görevlerini yerine getirirken hiçbir kişi ya da kurumdan talimat alamazlar. Parlamento Ombudsmanının bağımsızlığı, sadece yasal düzenlemelerle değil, aynı zamanda uygulamada da güçlü bir şekilde korunmaktadır; bugüne kadar İsveç tarihinde hiçbir ombudsman görev süresi dolmadan görevden alınmamıştır. Görevden alma ancak çok ciddi bir ihlal durumunda ve parlamento kararıyla mümkündür. Bu güvenceler sayesinde, Parlamento Ombudsmanı hem kamu görevlileri hem de vatandaşlar nezdinde yüksek bir güvenilirliğe sahiptir. Ombudsmanların ücretleri, yasal olarak güvence altındadır ve siyasi girişimlerle azaltılamaz.

İsveç Parlamento Ombudsmanının en temel görevlerinden biri, vatandaşlardan gelen bireysel başvuruları incelemektir. Ombudsman, başvurular doğrultusunda veya re'sen kamu görevlilerinin görevlerini kötüye kullanıp kullanmadığını araştırabilir. *“Yapılan denetimler sonucunda, ihmal veya kötü niyet tespit edilirse, Parlamento Ombudsmanı ilgili kamu görevlisi hakkında disiplin işlemi ya da cezai işlem başlatılmasını önerebilir”* (Ugglå, 2004, s. 80). *“Parlamento Ombudsmanı, şikâyet konusu olayla ilgili olarak resmi soruşturma açabilir. Bu kapsamda belge isteme, kamu görevlilerini ifade vermeye çağırma, tanık dinleme gibi yetkileri bulunmaktadır. Ağır hukuki ihlallerde, ombudsman doğrudan savcılığa başvurarak kamu görevlisi hakkında ceza soruşturması başlatılmasını talep edebilir”* (Riksdagsordningen, 2023, m. 7). İsveç'te ombudsmanın yetki alanı yalnızca idari kurumlarla sınırlı değildir;

mahkemelerin yargı ile ilgili kararları dışındaki işlemleri de denetime tabidir. Bu özelliğiyle İsveç Ombudsmanı, diğer birçok ülke modelinden ayrılır. İsveç Parlamento Ombudsmanı, geniş yetkileri ve etkili görev alanıyla yalnızca bireysel başvurulara yanıt veren bir şikâyet mekanizması değil, aynı zamanda yapısal ve kurumsal denetim işlevi gören, hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğünü destekleyen bir organdır.

İsveç Parlamento Ombudsmanının avantajlı yanları; tam bağımsızlık, geniş denetim yetkileri, yüksek şeffaflık ve hesap verebilirlik ile ihtisaslaşmış bir yapısıdır. Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ise bağımsızlık ve etki alanı açısından sınırlı yetkilerle çalışmaktadır. İsveç Ombudsmanının daha geniş yetkileri ve şeffaf yapısı, KDK için model olabilecek bazı önemli iyileştirmeleri işaret etmektedir. Türkiye’de kurulması muhtemel yerel yönetimler ombudsmanlığı; özellikle şeffaflık, tarafsızlık ve etkin denetim süreçleri açısından İsviçre modelinden ilham alabilir.

2.4.2. Fransa’da Ombudsmanlık Kurumu

Fransa, Hakların Savunucusu (Defenseur des Droits) kurumunun kurumsal gelişimi ve işlevi açısından önemli bir örnek teşkil etmektedir. *“Fransız ombudsmanlığı, başlangıçta 1973 yılında kurulan Le Médiateur de la République (Cumhuriyet Ombudsmanı) adıyla, devletin kamu hizmeti sunumundaki hataları denetlemek ve vatandaşların devletle olan ilişkilerinde yaşadıkları mağduriyetleri gidermek amacıyla kurulmuştur”* (Verges, 1998, s. 152). *“Ombudsmanlığın görevi, kamu yönetimi ile anlaşmazlığa düşen vatandaşların şikâyetlerini kabul edip, kamu yönetimi ile işbirliği içerisinde bulunarak yönetim ve vatandaşlar arasındaki mağduriyet konularını ortadan kaldırmaktır”* (Parlak ve Doğan, 2019, s. 221).

“Kurumun kuruluşuyla birlikte, vatandaşların kamu otoriteleriyle yaşadıkları sorunların çözümünde tarafsız bir mekanizma oluşturularak idari şeffaflığın artırılması hedeflenmiştir” (Gauthier, 2002, s. 98). İlk olarak yalnızca milletvekilleri aracılığıyla iletilen başvuruları değerlendirme yetkisine sahip olan ombudsmanlık kurumu, zaman içerisinde geçirdiği yapısal reformlarla doğrudan bireysel başvuruları kabul edecek biçimde yetkilendirilmiştir. *“Bu dönüşüm, Fransız kamu yönetiminde vatandaş odaklı yönetim anlayışının benimsenmeye başlamasıyla paralellik göstermektedir”* (Bacache, 2011, s. 116). Bu gelişmelerin ardından, 2008 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle birlikte ombudsmanlık kurumu daha bütüncül bir hak koruma mekanizmasına dönüştürülmüştür. *“2011 yılında yürürlüğe giren yeni düzenlemeyle, Le Mediateur de la Republique kaldırılmış ve yerine Défenseur des Droits (Hakların Savunucusu) adı altında yeni bir anayasal kurum oluşturulmuştur”* (Tison, 2016, s. 130).

Hakların Savunucusu, özellikle vatandaşların kamu hizmetlerine erişim hakkını koruma ve bu hizmetlerdeki eşitsizlikleri ortadan kaldırma noktasında kritik bir rol oynamaktadır. *“Ombudsman, vatandaşların şikâyetlerini dinler, devletin sunduğu hizmetlerdeki aksaklıkları raporlar ve gerekli düzeltmeleri talep eder”* (Gauthier, 2002, s. 102). *“2000’li yıllarla birlikte Fransa’da ombudsmanın yetkileri genişletilmiş ve kamu hizmetlerinin kalitesini artırmak için önemli bir denetim aracı haline gelmiştir”* (Gauvin, 2007, s. 114). Fransa ombudsmanlığı, bağımsızlık ilkesine dayalı olarak çalışmaktadır. *“Ombudsmanın görev süresi genellikle altı yıldır ve bu süre boyunca hiçbir devlet organı, ombudsmanın görevlerini engelleyemez veya onun görevini devralamaz. Bu durum, ombudsmanın tarafsızlığını ve objektifliğini güvence altına alır”* (Bacache, 2011, s. 120). Fransa’da ombudsmanlık kurumu, belirli bir kamu görevlisinin yetkilerini aşan bir sorunu çözmeye yönelik çalışırken, aynı zamanda kamu hizmetlerinin etik standartlara uygun bir şekilde sunulması için de denetimler yapmaktadır. *“Bu yönüyle ombudsman, kamu sektöründe reform ve iyileştirme süreçlerinin de önemli bir parçası haline gelmiştir”* (Verges, 1998, s. 160). Son yıllarda, Fransa’daki ombudsmanlık uygulamaları, Avrupa’daki diğer ülkelerle kıyaslandığında daha fazla vatandaş odaklı bir yapıya evrilmiştir. *“Ombudsmanın işlevleri, yalnızca şikâyetlerin çözülmesiyle sınırlı kalmayıp, aynı zamanda kamu politikalarının gözden geçirilmesine ve devletin halkla olan ilişkilerinin şeffaflaştırılmasına yönelik çalışmalar yapmaktadır”* (Tison, 2016, s. 134).

“Fransa’da 1973 yılında ‘Mediateur’ adıyla kurulan ombudsmanlık kurumu, 1989’da Mediateur de la Republique adını almış, 2011’de ise farklı alanlarda faaliyet gösteren eski kurumlarla birleştirilerek tek bir üst yapı olan ‘Hakların Savunucusu’ (Defenseur des droits) haline dönüştürülmüştür. Bu süreçte önceden ayrı işlevlere sahip olan kurumların birleşmesi sonucu Fransa’daki ombudsmanlık sistemi yeniden yapılandırılmıştır” (Avcıoğlu Aksoy, 2025, s. 34-36). Çalışma kapsamında Hakların Savunucusu (Defenseur des Droits) ve Belediye Arabulucusu (Mediateur Municipal) analiz edilecektir.

2.4.2.1. Hakların savunucusu (Defenseur des droits)

Devletin gücünün sınırlandığı her yerde, bireyin haklarının etkin korunması demokratik hukuk düzeninin en temel göstergelerinden biri olarak öne çıkar. Fransa’da 2008 yılında anayasal reformla kurulan ve 2011’de faaliyete geçen Defenseur des Droits (Hakların Savunucusu), bireylerin kamu otoriteleri karşısında haklarını korumak amacıyla oluşturulmuş bağımsız bir kurumdur. Bu kurum, kamu hizmetlerine erişim, çocuk haklarının korunması, ayrımcılıkla mücadele, güvenlik güçlerinin etik dışı davranışlarının denetimi gibi alanlarda görev yapmaktadır. *“Hakların Savunucusu, Fransa’da beş ayrı kurumun tek çatı altında*

birleştirilmesiyle oluşturulmuştur: Ombudsman (*Mediateur de la Republique*), Çocuk Hakları Savunucusu, Ayrımcılıkla Mücadele Kurumu, Polis Etiği Komisyonu ve Yurt Dışındaki Vatandaşların Haklarını Koruma Birimi” (Sauron, 2012, s. 89). Bu birleşim, kurumlar arası koordinasyonu artırmak ve başvuru süreçlerini sadeleştirmek amacıyla gerçekleştirilmiştir.

“Kuruma yapılan başvurular ücretsizdir ve hem bireyler hem de tüzel kişiler doğrudan başvuruda bulunabilir” (Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, 2023, s. 6). “Başvuruların niteliğine göre savunucu, tavsiye kararı verebilir, arabuluculuk yapabilir veya idari merciler nezdinde girişimde bulunabilir” (Loi Organique, 2011, m. 16-17). Bu kapsamda Défenseur des Droits’un kararları bağlayıcı olmasa da, kamuoyu üzerindeki etkisi ve kamu idareleri üzerindeki moral yükümlülüğü oldukça güçlüdür. Kurumun bağımsızlığı anayasal güvence altına alınmış olup, başkan doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atansa da görev süresi boyunca hiçbir şekilde görevden alınamaz. Bu bağımsızlık, kurumun kamu otoriteleri karşısında tarafsız ve etkili biçimde denetim yapabilmesine olanak tanımaktadır. Défenseur des Droits’un en dikkat çeken görevlerinden biri, ayrımcılıkla mücadelede aktif rol üstlenmesidir. Özellikle cinsiyet, etnik köken, din, engellilik gibi temellerde yapılan ayrımcılık iddialarında etkin soruşturma yürütme yetkisi bulunmaktadır. “Kurum, yıllık raporları aracılığıyla hem faaliyetlerini kamuoyuna duyurmakta hem de yasama organına öneriler sunarak kamu politikalarının insan hakları odaklı dönüşümüne katkıda bulunmaktadır” (Baudoin, 2019, s. 41). Böylece yalnızca şikâyetleri değerlendiren pasif bir mekanizma olmanın ötesine geçerek aktif bir politika aktörü haline gelmektedir.

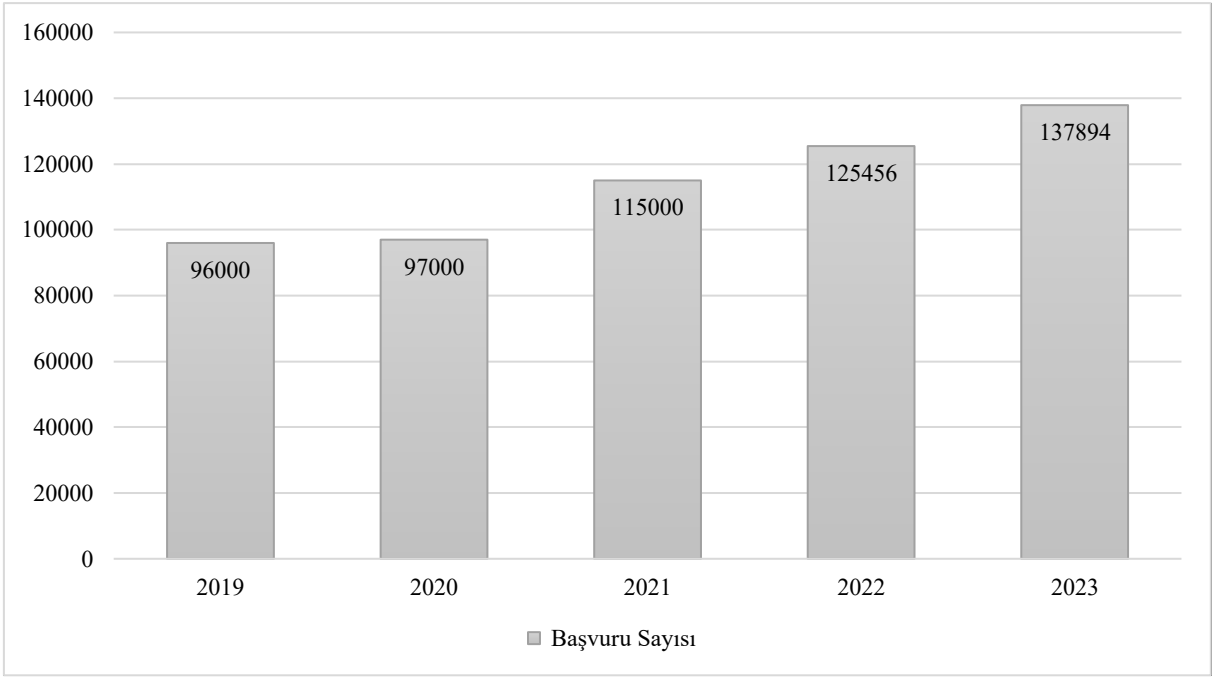
Fransa’da Defenseur des Droits, yani Hakların Savunucusu, anayasal bir kurumun başkanı sıfatıyla doğrudan Fransa Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Bu atama süreci, 2008 yılında Anayasa’ya eklenen 71. maddeye ve 29 Mart 2011 tarihli Organik Kanun’un 4. maddesine dayanmaktadır. Ancak bu atama yürütmenin tek taraflı tasarrufu değildir; yasama organının belirli ölçüde denetimine tabidir. “Atanacak kişi, Ulusal Meclis ve Senato’nun ilgili komisyonlarına sunulur. Bu komisyonlar, atanacak kişiyi beşte üç çoğunlukla reddetmedikleri sürece atama işlemi tamamlanmış olur” (Loi Organique, 2011, m. 4). “Bu mekanizma, yürütme ve yasama arasındaki kuvvetler ayrılığı ilkesini gözeterek, kurumsal bağımsızlık ile demokratik meşruiyet arasında bir denge sağlamayı amaçlamaktadır” (Gohin, 2012, s. 65). Hakların Savunucusunun görev süresi altı yıl olarak belirlenmiştir ve yenilenemez. Bu durum, hem görevde bulunan kişinin görevini siyasi hesaplardan bağımsız biçimde sürdürmesini hem de kişisel veya partisel sadakatlerin etkisizleştirilmesini amaçlar. Süre sınırı, idari tarafsızlık ve kişisel bağımsızlık bakımından önemli bir güvencedir. Atanan kişinin görev süresi dolmadan

görevden alınması, ancak çok sınırlı koşullarda mümkündür. Organik Kanun'da (Loi Organique), görev suiistimali, açıkça görevini yerine getirememesi veya sağlık sebepleri gibi nedenlerle Anayasa Konseyi'nin kararı doğrultusunda görevden alma yoluna gidilebileceği belirtilmiştir. *“Bu hüküm, kuruma ve başkanına yüksek düzeyde bir anayasal güvence sağlamaktadır”* (Costa ve Jolivet, 2015, s. 143). *“Hakların Savunucusu görevde bulunduğu süre boyunca herhangi bir başka siyasi, idari ya da mesleki görevi yürütemez”* (Loi Organique, 2011, m. 5). Bu bağlamda, görev süresi boyunca kişinin siyasi pozisyonlarla ilişkilenebilmesi ve kamuya karşı eşit mesafede kalması esastır. Bu durum, ombudsman kurumlarının bağımsız ve tarafsız yapısının en temel koşullarından biridir.

Tablo 4: Hakların Savunucusunun Teşkilat Yapısı (Gül ve Kılıç, 2016)

Birim	Görev
Défenseur des Droits (Hakların Savunucusu)	Kurumun en üst düzey yöneticisidir. Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Görev süresi altı yıldır, görev süresi yenilenemez ve görevden alınamaz. Kurumun tüm faaliyetlerinden sorumludur.
Çocuk Hakları Yardımcısı	Çocuk haklarının korunması ve çocuklara yönelik kamu politikalarının denetlenmesi görevini yürütür.
Ayrımcılıkla Mücadele Yardımcısı	Ayrımcılığın önlenmesi, eşitlik ilkesinin gözetiminden sorumludur. Eski Ayrımcılıkla Mücadele Kurumunun görevlerini üstlenmiştir.
Kamu Etiği ve Güvenlik Güçleri Yardımcısı	Polis, jandarma, cezaevi personeli gibi güvenlik güçlerinin eylemlerini denetler.
Kamu Hizmetleriyle İlişkiler Yardımcısı	İdari işlemler, kamu hizmetlerine erişim ve kamu kurumlarıyla ilgili şikâyetleri inceler.
Yönlendirme Kurulu	Güvenlik güçlerinin etik davranışlarını izleyen danışma kuruludur. Tavsiye niteliğinde kararlar alır.
Genel Sekreterlik	Kurumun idari ve mali işlerini yürütür. İnsan kaynakları, bütçe, bilişim ve iletişimden sorumludur.

Bölgesel Temsilcilikler (Delegues Territoriaux)	Ülke genelinde yaklaşık 500 temsilciden oluşur. Vatandaşlardan başvuru alır, yerel incelemeleri yapar.
Bağımsız Danışma Komisyonları	Belirli alanlarda uzmanlardan oluşan danışma kurullarıdır. (engelli hakları, göçmen hakları vb.).
Hukuk ve Politika Geliştirme Birimi	Kurumsal analizleri yapar, yasa önerileri, ulusal ve uluslararası raporları hazırlar.



Şekil 1: Hakların Savunucusuna 2019-2023 Yılları Arasında Yapılan Başvurular

2019 ile 2023 yılları arasında Défenseur des Droits Kurumuna yapılan başvurular ve değerlendirmeler Défenseur des Droits kurumunun yıllık raporlarından derlenmiştir. Başvurular 2019 yılında 96.000 düzeyindeyken, 2023'te 137.894'e yükselmesi yaklaşık %43'lük bir artışa işaret etmektedir. Bu artışın arkasında birden çok faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerden birincisi, *"kurumun çevrim içi şikâyet sistemini geliştirmesi, özellikle taşrada yaşayan bireylerin hak arama sürecine daha fazla katılımını sağlamıştır. İkinci olarak, Fransa'da insan hakları alanında yürütülen yoğun sivil toplum faaliyetleri ve medyanın etkisiyle birlikte, vatandaşların kamusal denetim mekanizmalarına güveni artmıştır"* (Défenseur des Droits Yıllık Raporu, 2023). Son olarak pandemi süreci, kamu hizmetlerine erişimde yaşanan kesintiler nedeniyle başvuru sayılarında önemli artışa yol açmıştır.

2023 yılı raporuna göre, başvuruların büyük çoğunluğu (%67) kamu hizmetleriyle ilgili olup, bunu ayrımcılık (%5) ve çocuk hakları (%3) başvuruları takip etmektedir. Bu veriler, kamu hizmetlerinde yaşanan sistematik sorunların bireyler nezdinde doğrudan hak ihlali olarak algılandığını göstermektedir. “2023’te, başvuruların %28’i yabancıların haklarıyla ilgilidir. Bu oran, ülkede göçmen politikalarının yarattığı gerilimleri ve idarenin bu alandaki uygulama sorunlarını ortaya koymaktadır” (Defenseur des Droits Yıllık Raporu, 2023). Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ile karşılaştırıldığında, Fransa’daki modelin daha ileri bir demokratik işleyişe sahip olduğu görülmektedir. Türkiye’de KDK, “2022 yılında yaklaşık 17.816 bireysel başvuru almış olup” (KDK 2022 Yıllık Faaliyet Raporu, 2023), bu sayı Fransa’daki başvuru sayısı ile kıyaslandığında oldukça düşüktür. Bu farkın başlıca nedenleri; Türkiye’de bireylerin hak arama yollarına erişimde yaşadığı bilgi eksikliği, kurumun bağımsızlığı konusunda kamuoyunda var olan güven sorunları ve KDK’nin yoğunlukla idari işlemlerle sınırlı bir etki alanına sahip olması sayılabilir.

Defenseur des Droits, Fransa’da demokratik hakların somut ve günlük hayattaki yansımalarını denetleyen merkezi bir kurum haline gelmiştir. Yıllık raporları, sadece devletin eksikliklerini değil, aynı zamanda vatandaşların bilinç düzeyini ve hak arama alışkanlıklarını da ortaya koymaktadır.

Türkiye açısından bakıldığında, Fransa’daki bu model, daha katılımcı, daha erişilebilir ve hak temelli kamu yönetimi anlayışı için örnek teşkil edebilecek niteliktedir. Fransa’daki Défenseur des Droits (Hakların Savunucusu) Kurumu, Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumu ile çeşitli benzerlikler taşımakla birlikte, önemli yapısal ve fonksiyonel farklara da sahiptir. Bu iki kurumun karşılaştırılması, özellikle kurumların atanma süreci, görev süreleri ve bağımsızlık garantileri açısından oldukça öğretici olacaktır. Özellikle bireysel başvuru süreçlerinin sadeleştirilmesi ve hak arama yollarının genişletilmesi açısından Fransa’daki bu uygulama, Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumuna kıyasla daha kapsamlı bir yapı sunmaktadır. Her iki ülkenin de kurumları, bireylerin haklarını savunma ve kamu yönetiminin denetimi gibi ortak işlevlere sahiptir. Fransa’daki Défenseur des Droits daha merkeziyetçi bir yapıya sahipken, Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumu daha geniş bir yasama denetimi altında çalışmaktadır. Bağımsızlık garantileri, her iki ülkede de önemsenmiş ancak Fransa’daki sistemin Cumhurbaşkanı tarafından atanması münasebetiyle siyasi etkilere daha açık olduğu söylenebilir. Fransa’daki Défenseur des Droits Kurumu, daha kapsamlı bir sosyal hizmet ve hakların savunulması alanına hitap ederken, Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumu daha çok

idari denetim ve şikâyet üzerine yoğunlaşmaktadır. Ancak her iki kurum da, sosyal adaletin sağlanmasında ve kamu hizmetlerinin daha şeffaf hale getirilmesinde kritik rol oynamaktadır.

2.4.2.2. Belediye arabulucusu (Mediateur municipal)

Fransa’da yerel düzeyde kamu hizmetlerinin etkinliğini artırmak ve yurttaşların yönetime güvenini tesis etmek amacıyla geliştirilen önemli kurumlardan biri de Belediye Arabuluculuğu (Médiateur Municipal) kurumudur. Bu kurum, özellikle yerel yönetimler ile vatandaş arasında yaşanan uyuşmazlıkların çözümünde aracı bir rol üstlenmektedir. *“Mediateur Municipal, belediyeye bağlı ancak belediye yönetiminden bağımsız olarak faaliyet gösteren bir uzlaştırma makamıdır”* (Ocqueteau, 2001, s. 78). Bu yönüyle belediye arabulucusu, hem yönetsel şeffaflığın sağlanmasına katkı sunmakta hem de yurttaşların idare karşısında hak arama özgürlüğünü daha erişilebilir kılmaktadır. Ancak belediye ile hiyerarşik bağı olması kısmen de olsa bağımsızlığını zedelemektedir. Fransa’da Belediye Arabuluculuğu ilk kez 1980’li yıllarda bazı büyük şehirlerde uygulanmaya başlanmış, daha sonra bu uygulama yaygınlaşarak özellikle 2000’li yıllarda kurumsal bir yapıya kavuşmuştur. *“2002 yılında kabul edilen Yerel Demokrasinin Yeniden Yapılandırılması Kanunu, arabuluculuk kurumunu yasal çerçeveye oturtmuştur”* (Mestre ve Chenevier-Gobeaux, 2006, s. 113). Bu yasa ile birlikte belediye arabulucularının görev ve yetkileri tanımlanmış, seçim usulleri ve çalışma ilkeleri belirlenmiştir. Belediye Arabulucuları, yurttaşlardan gelen şikâyetleri alarak bunları ilgili idari birimlerle görüşmekte ve çözüm önerileri sunmaktadır. Bu süreçte arabulucuların temel yaklaşımı, idare ile birey arasında yasalara uygun, hakkaniyetli ve barışçıl bir iletişim ortamı oluşturmaktır. Arabulucuların bağlayıcı bir karar verme yetkisi bulunmamakla birlikte, raporları kamuoyunda ve yerel yönetim nezdinde önemli bir etki yaratmaktadır. Fransa’daki Belediye Arabuluculuğu Kurumu, klasik yargı yollarına kıyasla daha hızlı, maliyetsiz ve bürokratik olmayan bir çözüm alternatifi sunmaktadır. Bu nedenle özellikle yaşlılar, düşük gelirli bireyler ve yabancı kökenli yurttaşlar tarafından sıkça başvurulmuş bir uygulama haline gelmiştir. Belediye Arabulucuları, her yıl faaliyet raporları hazırlayarak kamuoyuyla paylaşmakta, bu raporlar aracılığıyla hem yönetime öneriler sunmakta hem de şikâyet konularının tematik dağılımını istatistiksel olarak değerlendirmektedir. *“Bu sayede hem idarenin aksayan yönleri tespit edilmekte hem de vatandaş memnuniyeti ölçülerek yönetime geri bildirim sağlanmaktadır”* (Delvolve, 2012, s. 151).

Fransa’da belediye arabulucuları doğrudan belediye başkanı (Maire) tarafından atanır. Bu atama, belediye meclisinin (Conseil Municipal) bilgisi dâhilinde gerçekleştirilir. *“Atanacak kişinin tarafsız, bağımsız ve kamu hizmeti etiğine uygun bir geçmişe sahip olması beklenir”*

(Mestre ve Chenevier-Gobeaux, 2006, s. 115). Genellikle, kamu yönetimi, hukuk ya da sosyal hizmetler gibi alanlarda deneyimi olan kişiler tercih edilmektedir. Birçok belediye, atamadan önce açık çağrı ilan ederek uygun adaylar arasından seçim yapmaktadır. Bazı büyükşehir belediyeleri, adayların seçimi için bir değerlendirme komisyonu kurarak daha kurumsal bir süreç yürütmektedir. *“Atama süreci sonucunda seçilen arabulucu, belediye başkanı ile sözleşme yapar ve bu sözleşme ile görev süresi belirlenir. Genellikle bu süre 3 ila 6 yıl arasında değişmektedir”* (Ocqueteau, 2001, s. 81). Arabulucunun göreve atanması, belediyenin resmi gazetesi ya da internet sitesi aracılığıyla kamuoyuna ilan edilir. Bu sayede hem şeffaflık sağlanmakta hem de vatandaşlar, kendilerine başvuru imkânı sunan bu kişiyi tanıma fırsatı bulmaktadır.

Türkiye’deki yerel yönetimlerde benzer bir ombudsmanlık mekanizmasının kurulması, idarenin hesap verebilirliğini artırabilir ve yönetim kalitesini yükseltebilir. Ancak Fransa’daki mevcut yapı kısmen yerel yönetimin kontrolünde geliştiği için bağımsızlık yönünü zedelemektedir. Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığı kurulurken Fransa’daki belediye arabuluculuk modelinden bağımsızlık ve tarafsızlık hususları ile kısmen teşkilat yapısı örnek alınabilir.

2.4.3. Kanada’da Ombudsmanlık Kurumu: Yerel Ombudsman

Kanada, Ombudsmanlık kurumunun uygulamaya konduğu ülkeler arasında hem tarihî gelişim süreci hem de farklı düzeylerde kurumsallaşması açısından dikkat çekici bir örnek teşkil etmektedir. *“Ülkede ilk ombudsmanlık kurumu, 1967 yılında Alberta eyaletinde kurulmuş, bunu kısa süre içerisinde diğer eyaletler takip etmiştir”* (Gregory ve Giddings, 2000, s. 54). *“Yerel olarak örgütlenen ombudsman kurumları yerel sorunlarla ilgilenmekte ve il yönetimi ile vatandaş arasındaki sorunları denetlemektedir”* (Özden, 2010, s. 100). Kanada’daki ombudsmanlık sisteminin özgün yanı, federal yapıya uygun olarak farklı ombudsmanlık kurumlarının oluşturulmuş olmasıdır. Her eyaletin kendi ombudsman ofisi bulunmakta ve bu ofisler kendi yasalarına dayanarak bağımsız biçimde faaliyet göstermektedir. *“Özellikle yerel düzeydeki ombudsmanlık uygulamaları, vatandaşların belediyelere yönelik şikâyetlerini bağımsız ve tarafsız bir birimlere iletebilmeleri açısından önemli bir işlev görmektedir”* (Reif, 2004, s. 83).

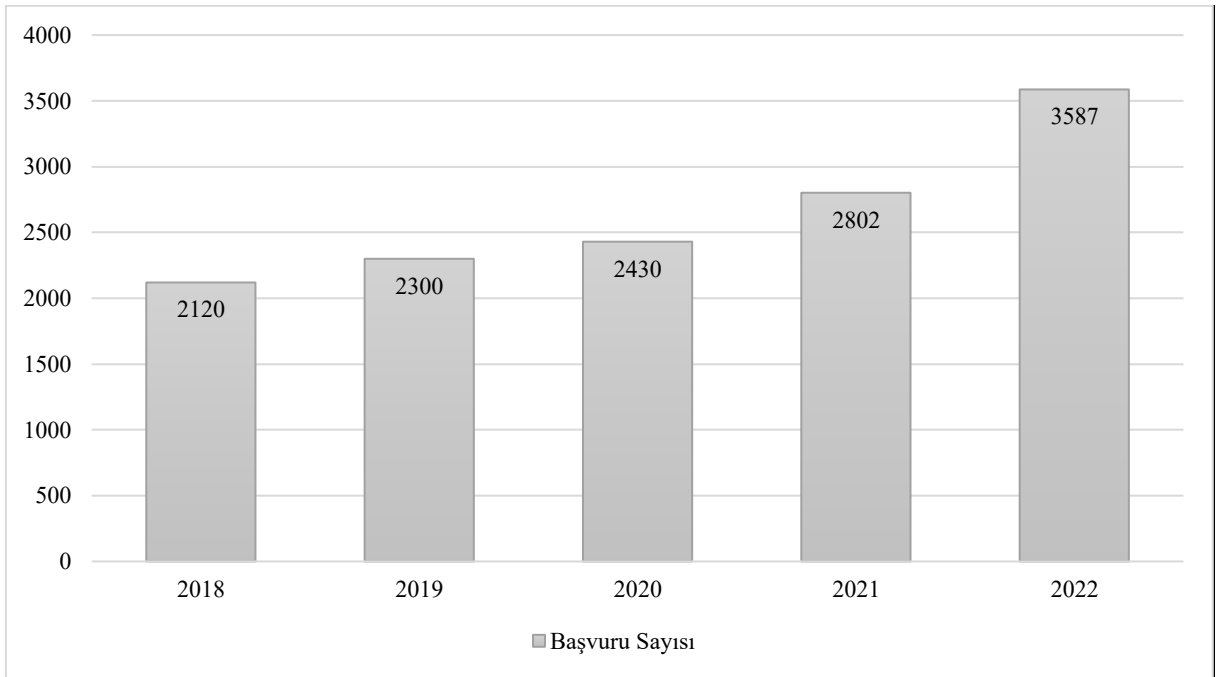
Toronto, Kanada’da yerel ombudsmanlık uygulamalarının en gelişmiş örneklerinden birini sunmaktadır. Toronto Belediye Meclisi, 2008 yılında Toronto Ombudsmanlığı Ofisini kurarak, belediye hizmetleriyle ilgili vatandaş şikâyetlerini değerlendirme sürecini kurumsallaştırmıştır. *“Toronto Ombudsmanı, belediyenin yönetsel işlemlerini denetlemekte,*

idarenin hatalı uygulamalarını raporlamakta ve iyileştirme önerileri sunmaktadır” (Ombudsman Toronto, 2023, s. 6). Bu yönüyle kurum, yalnızca bireysel mağduriyetleri gidermekle kalmamakta, aynı zamanda sistemsel iyileştirmelere de katkı sunmaktadır. *“Kanada’da yerel ombudsmanlar, bağımsızlık, tarafsızlık, erişilebilirlik ve hesap verebilirlik ilkelerine sıkı sıkıya bağlı çalışmaktadırlar”* (Rowat, 1993, s. 117). Toronto örneğinde, Ombudsman Ofisi doğrudan Belediye Meclisi’ne bağlıdır ve herhangi bir siyasi otoritenin etkisine kapalı olacak şekilde yapılandırılmıştır. Yerel düzeyde ombudsmanlık, yalnızca büyük şehirlerle sınırlı değildir. Ontario eyaletinde, Ontario Ombudsmanı, 2016’dan itibaren eyaletteki tüm yerel yönetim birimlerine yönelik şikâyetleri incelemeye başlamıştır. *“Bu uygulama ile küçük belediyelerde yaşayan vatandaşlar da idari denetime ulaşabilme imkânına kavuşmuştur”* (Ontario Ombudsman, 2022, s. 11). Bu durum, kamu yönetiminde kapsayıcılığın artmasına katkı sağlamaktadır.

Tablo 5: Toronto Ombudsmanlığının Teşkilat Yapısı (City of Toronto Act, 2006)

Birim	Görev
Ombudsman (Chief Ombudsman)	Toronto Ombudsmanlığının en üst düzey yöneticisidir. Belediye Meclisi tarafından atanır ve doğrudan meclise rapor verir. Görevi, belediye hizmetleriyle ilgili adaletsizlikleri araştırmak, sistemsel sorunlara dikkat çekmek ve çözüm önerileri sunmaktır.
İnceleme ve Araştırma Direktörü (Director of Investigations)	Vatandaşlardan gelen şikâyetlerin alınması, ön değerlendirme yapılması ve gerektiğinde resmi soruşturma sürecinin başlatılmasını yönetir.
Sistemsel Denetim ve Politika Direktörü (Director of Systemic Reviews)	Kurumsal düzeyde sistemsel sorunlara odaklanan incelemeleri yürütür. Raporlama, politika analizi ve iyileştirme önerilerinin geliştirilmesinden sorumludur.
Kıdemli Araştırmacılar (Senior Investigators)	Direktörlere bağlı olarak çalışan, karmaşık ya da geniş kapsamlı şikâyetleri değerlendiren uzman araştırmacılarıdır.

İnceleme Görevlileri (Early Resolution Officers)	Vatandaş şikâyetlerini ilk aşamada değerlendiren ve mümkünse soruşturma başlatılmadan çözüm arayan birimdir.
İdari ve Destek Hizmetleri (Administrative and Communications Staff)	Ombudsman ofisinin iç işleyişi, rapor hazırlığı, halkla ilişkiler, medya iletişimi ve dijital erişilebilirlik gibi görevleri yerine getiren profesyonellerden oluşur.



Şekil 2: Toronto Ombudsmanlığına 2018-2022 Yılları Arasında Yapılan Başvurular

2019 ile 2023 yılları arasında Toronto Ombudsmanlığına yapılan başvurular ve değerlendirmeler Toronto Ombudsmanlığı yıllık raporlarından derlenmiştir. 2022 başvuru sayısı 3587'ye ulaşarak %28,5'lik bir artış göstermiştir. “Bu, Toronto Ombudsmanlığı tarihindeki en yüksek yıllık artış oranıdır. Bu artışın başlıca nedenleri arasında, şehir hizmetlerinde yaşanan iletişim eksiklikleri, erişim zorlukları ve tutarsız karar alma süreçleri yer almaktadır.” (Ombudsman Toronto, 2023). Toronto Ombudsmanlığına yapılan başvuruların yıllar içinde artması, şehir yönetimiyle ilgili sorunların ve vatandaşların bu konudaki farkındalığının yükseldiğini göstermektedir. Özellikle 2021 ve 2022 yıllarında yaşanan belirgin artışlar, pandemi sonrası dönemde kamu hizmetlerine olan talebin ve beklentilerin arttığını ortaya koymaktadır.

Toronto Ombudsmanlığının teşkilat yapısı, işleyiş biçimi ve normatif ilkeleri, Türkiye’de kurulması muhtemel yerel yönetim ombudsmanlığı kurumları için önemli bir model sunmaktadır. Her şeyden önce Toronto modeli, ombudsman kurumunun siyasi ve idari yapılardan tam anlamıyla bağımsız olarak konumlandırılmasını esas almaktadır. *“Toronto Ombudsmanı doğrudan Belediye Meclisi’ne bağlıdır ve yürütme organı olan belediye başkanlığıyla kurumsal bir hiyerarşi içinde değildir”* (City of Toronto Act, 2006, m. 171). Bu kurumsal düzenleme, tarafsızlık ve güvenilirlik ilkesinin tesisinde kritik öneme sahiptir. Türkiye’de kurulacak yerel yönetimler ombudsmanlığının ombudsman seçimi, TBMM tarafından yapılması şartıyla diğer tüm kriterlerde Toronto Ombudsmanlığının örnek alınması siyasal müdahaleye açık olmayan bir denetim sisteminin oluşmasına katkı sağlayacaktır.

2.4.4. Japonya’da Ombudsmanlık Kurumu: Citizen Ombudsman

Japonya’da ombudsmanlık kurumu, Batı ülkelerinde görülen geleneksel biçiminden farklı olarak, yerel düzeyde daha etkin işleyen ve sivil toplumun katılımını önceleyen bir yapıya sahiptir. Özellikle 1990’lı yıllardan itibaren şeffaflık ve hesap verebilirlik taleplerinin artması, yerel ombudsmanlık mekanizmalarının güçlenmesini sağlamıştır. *“Japonya’da idari işlemlerin gözlemlendiği ve vatandaşların şikâyetlerinin ele alındığı bir Parlamenter Ombudsman sistemi bulunmamaktadır. Ama Japonya’da bölgesel veya belediye düzeyinde örgütlenmiş çeşitli ombudsmanlıklar ve Citizen Ombudsman adı altında hükümetle ilişkisi bulunmayan çeşitli ombudsman grupları bulunmaktadır”* (Doğan, 2015, s. 29). *“Japonya’daki ilk yerel ombudsmanlık sistemi, 1990 yılında Osaka’da kurulan Citizen Ombudsman grubu ile başlamıştır”* (Yamamoto, 2007, s. 42). Bu yapılar, klasik devlet mekanizmalarının dışında, çoğunlukla gönüllü uzmanlardan oluşmakta ve kamu harcamalarının denetimi başta olmak üzere çeşitli alanlarda incelemelerde bulunmaktadır. *“Japonya ombudsmanının temel görevi, ulusal düzeyde hükümet organları tarafından haksızlığa uğradığını iddia eden vatandaşların şikâyetlerini kabul etmek ve araştırmaktır”* (Shindo, 2013, s. 247). Japonya’da klasik ombudsmanlık sistemine benzemeyen vatandaşlara danışmalık hizmeti veren şahsına münhasır yapılar mevcuttur. *“Bu yapılara ombudsman yerine “İdari Danışmanlık” adı verilmektedir”* (Hong, 2011, s. 60).

Japonya’da Citizen Ombudsman Hareketi, 1990’lı yılların başlarında kamu harcamalarında yolsuzlukla mücadele etmek ve yerel yönetimlerin hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu hareket, devlet tarafından atanan resmi bir ombudsmandan farklı olarak, tamamen sivil girişim temelli ve gönüllülüğe dayalıdır. Bu yapı, Japonya’da yerel düzeyde demokratik katılımın gelişmesine büyük katkı sağlamıştır. Özellikle

bilgi edinme haklarının genişletilmesi ve kamu belgelerine erişimin kolaylaşması, vatandaşların yerel yönetim üzerinde denetim kurmasını mümkün kılmıştır. *“Hareketin başarısı, vatandaşların hükümet kayıtlarını incelemesine ve israfçı harcamaları ifşa etmesine olanak tanıyan Japonya'nın yerel bilgi ifşa yönetmeliklerine çok şey borçludur”* (Yamamoto, 2007, s. 45). Citizen Ombudsmanlar, çoğunlukla avukatlardan, akademisyenlerden ve gönüllü yurttaşlardan oluşmaktadır. Finansal olarak gönüllü bağışlardan güç almaktadır. Bu yapılar, merkezi bir hiyerarşiyle değil, yerel düzeyde bağımsız olarak örgütlenmişlerdir. *“Yasal ombudsman ofislerinin aksine, Japonya'nın Vatandaş Ombudsmanı, resmi bir yetkiye sahip olmadan ancak güçlü bir kamu desteğiyle yerel olarak faaliyet gösteren gönüllülük esaslı, hükümet dışı aktörlerdir”* (Funabashi, 2000, s. 93). Bu denetim faaliyetlerinin en güçlü yönlerinden biri, doğrudan dava açma yoluyla yolsuzlukla mücadele etmeleridir. 1990'lardan bu yana açılan yüzlerce dava ile kamu ihaleleri, temsil ağırlama giderleri ve yerel bütçelerin şeffaflığı gibi konular gündeme taşınmıştır.

Japonya'da vatandaş temelli tabandan gelen sivil denetim modeli, Türkiye için ilham verici olabilir. Ancak Türkiye'de kurulması muhtemel yerel yönetim ombudsmanlığı yasal güvence, bütçe desteği ve kurumsal bağlamda daha bürokratik ve merkezî karakter taşıyacağı değerlendirilmektedir. Katılımcılığı artırmak ve siyasal etkileri azaltmak için kurulacak yapının, bağımsızlık ilkesi ile donatılması ve şeffaflık odaklı çalışması Citizen Ombudsmandan örnek alınmalıdır. Japonya'daki ombudsmanlık sistemi, geleneksel Japon yönetim anlayışı ile modern kamu yönetimi ilkelerinin sentezinden oluşan dikkat çekici bir model sunmaktadır. Citizen Ombudsman; Türkiye özelinde merkezi idare ve yerel idare koordinasyonunun güçlendirilmesi, vatandaşa dayalı katılımcı bir denetimin geliştirilmesi, dijital şikâyet başvuru mekanizmalarının yaygınlaştırılması ve Türkiye için sunulan modelin rehberliği için önem arz etmektedir.

2.4.5. İngiltere’de Ombudsmanlık Kurumu

İngiltere, Batı Avrupa'da modern anlamda ombudsmanlık kurumunun ilk örneklerinden birini hayata geçiren ülkedir. Parliamentary Commissioner (Parlamento Komiseri) olarak bilinen kurum, 1967 yılında çıkarılan Parliamentary Commissioner Act (Parlamento Komiserliği Kanunu) ile kurulmuştur. Bu kurumun kurulmasında temel amaç, kamu yönetimi içinde vatandaş şikâyetlerinin bağımsız ve tarafsız bir şekilde incelenmesini sağlamaktır. Çeliksoy ve Bayan, *“İngiltere’de ombudsmanlık kurumunun yaklaşık 50 yıllık bir geçmişe sahip olduğunu ve birçok özel amaçlı ombudsmanlık türünü barındırdığını”* (Çeliksoy ve Bayan, 2020, s. 92-103) belirtmektedirler. *“Bu bağlamda İngiltere’deki ombudsmanlık kurumu,*

yönetmelik hesap verebilirliği güçlendiren ve kamu hizmetlerinin şeffaflığını artıran bir araç olarak işlev görmektedir” (Buck vd., 2011, s. 34).

İngiltere’de ombudsmanlık kurumu sadece merkezi idare ile sınırlı kalmamış; zamanla yerel yönetimler, sağlık hizmetleri ve hatta bazı özel hizmet alanlarını da kapsayacak şekilde genişlemiştir. Örneğin, Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı ve Sağlık Hizmeti Ombudsmanı gibi kurumlar, uzmanlaşmanın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. *“Bu çeşitlenme, hizmet odaklı ve vatandaş merkezli kamu yönetimi anlayışının yansımasıdır”* (Harlow ve Rawlings, 2009, s. 142). İngiltere’de ombudsmanlık kurumu, idarenin denetlenmesi ve vatandaş haklarının korunması açısından kurumsal bir denge mekanizması oluşturmakta; aynı zamanda yönetim ilkeleri doğrultusunda demokratik denetimin güçlenmesine katkı sağlamaktadır.

Çalışma kapsamında, İngiltere'deki Parlamento Komiserliği ile Yerel Yönetimler ve Sosyal Bakım Ombudsmanlığı ele alınacaktır. Bu vesileyle vatandaşlık haklarının korunmasında kurumsal yapıların nasıl çeşitlendiği ve farklı yönetsel düzeylerde nasıl işlerlik kazandığı ortaya konulmuş olacaktır.

2.4.5.1. Parlamento komiseri

İngiltere, klasik Westminster modeline dayanan idari yapısıyla uzun süre ombudsmanlık kurumuna mesafeli durmuştur. Ancak kamu yönetiminde artan şeffaflık ve denetim talepleri sonucunda 1967 yılında Parliamentary Commissioner Act (Parlamento Komiserliği Kanunu) kabul edilerek Parlamento Komiserliği kurulmuştur. Resmi adı, Parlamento ve Sağlık Hizmetleri Ombudsmanı (Parliamentary and Health Service Ombudsman)’dır. *“Parlamento Komiseri, İngiltere’de kamu yönetiminin parlamenter denetimi temelinde şekillenmiş özgün bir ombudsman modelidir”* (Gregory ve Giddings, 2000, s. 78). Kurumsal olarak Komiser, Avam Kamarası'na bağlı olarak görev yapar ve görev süresi güvence altındadır. Komiserin bağımsızlığı, görevden alınmasının ancak belirli koşullarda ve Parlamento onayıyla mümkün olması sayesinde korunur. Komiserin görev alanı, merkezi hükümetin yürüttüğü idari işlemlerle sınırlıdır. Yerel yönetimler, mahkemeler ve Parlamento kararları bu kapsamın dışındadır. Ayrıca başvuruların geçerli sayılabilmesi için; şikâyetin bir Avam Kamarası üyesi aracılığıyla yapılması, şikâyetin en geç bir yıl içinde iletilmiş olması ve konunun daha önce yargıya taşınmamış olması koşulları aranır.

“İngiltere’de Parlamento Ombudsmanı, parlamento üyesi olmayan adaylar içinden hükümetin önerisi üzerine kraliçe tarafından parlamentoya yazılan bir mektup ile atanır”

(Arslan, 1986, s. 158). “Komiser olarak atanan kişi, kraliyet tarafından kendi isteği üzerine görevden alınabilir veya Parlamento'nun her iki meclisinden gelen öneriler sonucunda kraliyet tarafından görevden alınabilir. Görevini kanunlara uygun yaptığı sürece 65 yaşına kadar devam edebilir” (Parliamentary Commissioner Act, 1967, m. 3). “Parlamento Ombudsmanının herhangi bir hiyerarşik üstü yoktur, ombudsman görev yaptığı süre boyunca çalışmalarını tamamen bağımsız olarak yürütmektedir” (Doğan ve Kaya, 2021, s. 284).

İngiltere Parlamento Ombudsmanının (Parliamentary and Health Service Ombudsman) görevleri, kamu idaresinin vatandaşlara karşı hesap verebilirliğini artırmayı ve kamu hizmetlerinde adaleti sağlamayı hedefleyen kapsamlı bir çerçeveye sahiptir. Ombudsmanın temel görevi, bireylerin kamu kurumlarına yönelik şikâyetlerini bağımsız bir şekilde incelemek ve bu şikâyetlerin adil bir biçimde ele alınmasını sağlamaktır. “Özellikle vergi daireleri, emeklilik kurumları ve sağlık hizmetleri gibi kamuya doğrudan hizmet veren birimlerle ilgili sorunlar, ombudsmanın müdahale alanına girer” (Baldwin, 2017, s. 45). Parlamento Komiseri, yalnızca bireysel başvurularla sınırlı kalmayıp, kamu yönetimindeki yapısal sorunları da inceleyerek kötü yönetim örneklerini tespit eder. Sağlık hizmetleri de ombudsmanın önemli sorumluluk alanlarından biridir. Ulusal sağlık hizmeti kapsamında hastaneler, aile hekimleri ve sağlık kuruluşlarına yönelik şikâyetler, titizlikle ele alınır. “Bu şikâyetlerin değerlendirilmesiyle birlikte sistemsel öneriler geliştirilerek hizmet kalitesinin artırılması hedeflenir” (Health Service Commissioners Act, 1993). “Ayrıca, dezavantajlı grupların kamu hizmetlerinden adil şekilde yararlanmasını sağlamak da ombudsmanın görevleri arasındadır” (Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2020, s. 17). “Bütün bu görevler çerçevesinde Parlamento Ombudsmanı, her yıl Parlamento'ya rapor sunarak hem yürütme organını denetler hem de kamu hizmetlerinde şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılmasına katkı sağlar” (Parliamentary and Health Service Ombudsman, 2021–2024, s. 44).

“Parlamento Ombudsmanının teşkilat yapısı, bağımsız denetim, iyi yönetim ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda oluşturulmuş olup, farklı uzmanlık alanlarına sahip bölümlerden oluşur” (Parliamentary and Health Service Ombudsman Annual Report, 2023, s. 12).

Tablo 6: Parlamento Komiserliğinin Teşkilat Yapısı (Commissioner Act, 1967)

Birim	Görev
Parlamento Komiseri	Teşkilatın en üst düzey yetkilisidir. Ombudsman, Birleşik Krallık Başbakanı'nın önerisiyle Kraliyet tarafından atanır,

	ancak doğrudan Parlamento'ya karşı sorumludur. Ombudsman hem parlamento şikâyetlerini hem de sağlık hizmetleriyle ilgili şikâyetleri ele alır.
Yönetim Kurulu	Ombudsmanın görevlerini etkin şekilde yerine getirmesini sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir danışma ve denetim yapısıdır.
Soruşturma ve Şikâyet Değerlendirme Birimleri	Bu birimler, kamu kurumlarına ya da sağlık hizmetlerine yönelik yapılan bireysel şikâyetleri inceler. - Başvuru kabulü ve ön değerlendirme süreci. - Derinlemesine soruşturma süreci. - Tavsiye ve rapor oluşturma süreci.
Politika ve Araştırma Departmanı	Kamu hizmetlerinde sistemik sorunları tespit etmek, raporlar hazırlamak ve tavsiye politikaları geliştirmekle sorumludur. Aynı zamanda Parlamento'ya sunulan yıllık raporların koordinasyonunu sağlar.
Hukuk ve Uyum Birimi	Soruşturmaların yasal çerçevede yürütülmesini ve alınan kararların mevzuata uygunluğunu denetler.
Erişim ve Katılım Birimi	Hizmetlerin herkes için erişilebilir olması amacıyla çalışır. Engelli bireyler, yaşlılar veya İngilizce bilmeyenler gibi grupların erişimini kolaylaştırmak için stratejiler geliştirir.
İletişim ve Medya Departmanı	Ombudsmanlığın kamuoyu ile iletişimini, basın açıklamalarını, sosyal medya yönetimini ve kurumun görünürlüğünü artırma faaliyetlerini yürütür.
Destek Hizmetleri	Kurumun iç işleyişini sağlamakla görevli olan yardımcı birimlerdir.

“İngiltere parlamento ombudsmanlığı sistemi, şikâyet sürecinin karmaşıklığı ve vatandaşların doğrudan başvuru yapamaması nedeniyle eleştirilmiştir” (Kirkham, 2020, s.

92). Sistemin daha erişilebilir hale getirilmesi için doğrudan başvuru mekanizmasının oluşturulması farklı mercilerce zaman zaman önerilmektedir.

Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) ile İngiltere'deki Parlamento Komiserliği, vatandaşların kamu hizmetlerinden kaynaklanan şikâyetlerini bağımsız bir şekilde inceleyen ve kamu yönetiminde şeffaflığı artırmayı hedefleyen iki önemli denetim mekanizmasıdır. Her iki kurum da idarenin işlemleri, eylemleri veya ihmallerine karşı bireylerin hak arama yollarını genişletmektedir. Ancak kurumsal geçmiş, yetki alanı, bağımsızlık derecesi ve etkili olma kapasiteleri açısından önemli farklar taşımaktadır. Her iki kurumun da kararları bağlayıcı nitelik taşımamakla birlikte, İngiltere'de kamuoyunun ve medyanın baskısı, Parlamento Komiseri kararlarının uygulanmasını fiilen zorunlu hale getirirken, Türkiye'de bu tür sosyal denetim mekanizmalarının gücü daha sınırlıdır. Sonuç olarak, iki ülkenin ombudsmanlık kurumları aynı işlevi yerine getirmeye çalışsa da, kurumsal yapı, demokratik yönetim geleneği, idarenin tavsiye kararlarına duyarlılığı ve kamu bilinci gibi faktörler, bu kurumların etki düzeylerinde önemli farklılıklar yaratmaktadır. Türkiye'de KDK'nin etki gücünün artması, bağımsızlığı güçlendiren yasal düzenlemeler ve idarenin şikâyet kültürüne yaklaşımındaki dönüşümle mümkün olacaktır.

2.4.5.2. İngiltere yerel yönetim ve sosyal bakım ombudsmanı

İngiltere'de kamu hizmetlerine ilişkin şikâyetlerin yerel düzeyde bağımsız şekilde ele alınmasını sağlamak amacıyla kurulan İngiltere Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı (Local Government and Social Care Ombudsman), vatandaşların yerel yönetimler ve sosyal bakım hizmet sağlayıcılarıyla yaşadığı sorunları çözmeyi hedefleyen önemli bir denetim mekanizmasıdır. *“Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanının temel görevlerinden biri, adil olmayan idari işlemleri inceleyerek, mağdurlara adaletin sağlanmasını temin etmektir”* (Buck vd., 2011, s. 107). Bu kurum, bireysel başvurular üzerine yaptığı soruşturmalarda hem araştırma hem de uzlaşma yolunu kullanarak kararlarını kamuya açık bir şekilde yayınlamakta, böylece şeffaflık ve hesap verebilirliği güçlendirmektedir. *“Özellikle sosyal bakım alanında özel kuruluşların da kapsama alınması, Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanının denetim yetkisini genişletmiş ve vatandaşların hak arama yollarını çeşitlendirmiştir”* (Kirkham, 2020, s. 59). Ayrıca Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı, yıllık raporları aracılığıyla sistematik sorunlara dikkat çekmekte ve yerel idarelere politika önerilerinde bulunmaktadır.

“Yerel Yönetimler Ombudsmanlığı dünyada ilk kez İngiltere’de 1974 yılında kurulmuştur” (Can, 2023, s. 260). *“Ombudsman, 1974 tarihli Yerel Yönetimler Kanunu’na*

dayanılarak Yerel Yönetim Komiserliği pozisyonunun oluşturulmasıyla kurulmuştur. Ombudsmanın görev alanı köy ve kasaba hariç tüm belediye ve bazı kamu kurumlarını kapsamaktadır. Tüm ombudsmanlar Yerel Yönetimler Bakanının önerisi ve Kraliyet onayı ile atanmaktadır” (Zengin, 2017, s. 45). “İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanının görevden alınması da yetkide paralellik çerçevesinde yine aynı şekilde olmaktadır. İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanı olacak kişi için yasada öğrenim düzeyi belirtilmemiştir” (Erdoğan, 2021, s. 1392).

Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanının temel görevi, bireylerin yerel yönetimler ve sosyal bakım hizmet sağlayıcıları hakkında yaptığı şikâyetleri incelemektir. “İngiltere’de yerel ombudsman, ulusal ombudsmanların sahip olması gereken tüm özellikleri taşımakta, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözmek, yurttaşların bu alandaki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesini sağlamak için önerilerde bulunmak üzere görev yapmaktadır” (Arap, 2015, s. 68). Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı yerel idare veya sosyal bakım hizmeti sağlayıcısının hatalı davrandığı sonucuna varırsa, ilgili kuruma tavsiye niteliğinde ancak güçlü önerilerde bulunur. Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı yalnızca bireysel şikâyetlere odaklanmaz; aynı zamanda yıllık raporlar ve tematik incelemeler yoluyla, sistematik kamu hizmeti sorunlarını analiz eder. “Ombudsman, yerel idarelere iyi yönetim ilkeleri konusunda rehberlik eder” (Local Government Act, 1974, m. 12).

İngiltere Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı (Local Government and Social Care Ombudsman), bağımsız bir idari denetim organıdır ve kurumsal yapısı, etkinlik ve tarafsızlık ilkeleri çerçevesinde düzenlenmiştir. İngiltere Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanının teşkilat yapısı, 1974 yılında yürürlüğe giren Yerel Yönetim Kanunu (Local Government Act) ile oluşturulmuştur.

Tablo 7: LGSCO Teşkilat Yapısı (Local Government Act, 1974)

Birim	Görev
Komisyon (The Commission for Local Administration in England)	Bağımsız bir örgüt olarak ombudsmanların faaliyetlerini desteklemek üzere kurulmuştur. Parlamento Komiseri ve Yerel Yönetimler Ombudsmanı komisyon üyesidir. Bütçesi Yerel Yönetimler Bakanlığınca sağlanır. Biri yılda bir, biri de üç yılda bir olmak üzere rapor yayımlar.

Ombudsman	Birden fazla ombudsman atanabilir, ancak genellikle baş ombudsman (Lead Ombudsman) öne çıkar. Kurumun, kurumsal temsilcisidir. Şikâyetleri değerlendirir, rapor hazırlar, çözüm önerileri sunar ve tavsiye kararlarını kamu kurumlarına iletir.
İdari Birimler	Araştırmacılar: Şikâyetleri inceler ve raporlar. Hukuk Danışmanları: Kararların mevzuata uygunluğunu denetler. Politika ve Strateji Ekibi: Kurumun rehberlik ve kamu politikası gelişimini yürütür. İletişim Birimi: Raporlama ve kamu bilgilendirmesinden sorumludur.
Yönetici Direktörü	Ombudsmanlara destek sağlayan idari ve mali sorumluluklara sahip profesyonel birimdir.

Türkiye’de yerel yönetim düzeyinde bir ombudsmanlık mekanizmasının kurulması, vatandaşlık haklarının yerel düzeyde daha güçlü bir şekilde korunmasına katkı sağlayacaktır. İngiltere Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı modeli, bu alanda örnek alınabilecek bir yapıdır. Ancak Türkiye’ye özgü sosyal ve politik yapı dikkate alınarak İngiltere modeli çerçevesinde; yasal bir çerçeve oluşturulmalı, bağımsızlık ve tarafsızlık anayasal güvence altına alınmalıdır. Yerel halkın doğrudan erişebileceği ve kolay şikâyet mekanizmaları kurulmalıdır. Kararların etkili olabilmesi için şeffaflık ve kamuoyu bilgilendirme süreçleri etkin işletilmelidir. Eğitim ve farkındalık kampanyalarıyla, vatandaşların bu kurumu sahiplenmesi teşvik edilmelidir. İngiltere modeli örnek alınarak oluşturulacak kurum; vatandaşlık bilincinin güçlenmesine, yönetime katılımın artmasına ve yerel kamu hizmetlerinin insan odaklı denetlenmesine katkı sağlayacaktır.

2.4.6. İtalya’da Ombudsmanlık Kurumu: Yerel Ombudsmanlık (Difensore Civico)

İtalya’da ombudsmanlık kurumu, merkezi düzeyde değil, esas olarak bölgesel ve yerel düzeyde yapılanmış bir biçimde işlemektedir. “Özellikle 1970’lerde başlatılan bölgesel reform süreciyle birlikte, 20 bölgeden 15’i kendi bölgesel ombudsmanını kurmuştur” (Capano, 1999, s. 7). Bu yapı içinde Difensore Civico adıyla bilinen yerel ombudsmanlar, bireylerin kamu yönetimiyle yaşadıkları sorunlarda arabulucu rolünü üstlenmektedir. Bölgesel ombudsmanlar, genellikle bölge meclisleri tarafından seçilmekte ve görev süreleri ile yetki alanları ilgili

bölgesel mevzuata göre belirlenmektedir. Bu da ombudsmanlık mekanizmasının bölgeden bölgeye değişkenlik göstermesine neden olmaktadır. *“Bölgelerin kendi yasal düzenlemeleri ile oluşturulan ombudsmanlıklar anayasada yer almamaktadır. 1970 yılında hayata geçirilen yerel yönetimler reformu ile oluşturulmaya başlayan ombudsmanlıklara her bölgede, bölge yasalarına dayanılarak hazırlanmış ve farklı görevler verilmiştir”* (Su, 2019, s. 79). *“Difensore Civico’nun temel işlevi, kamu idaresinin işlemlerinde adalet, tarafsızlık ve etkinliği sağlamaktır”* (Pajno, 2005, s. 22). Bu bağlamda vatandaşlardan gelen şikâyetleri inceler, kamu kurumlarına önerilerde bulunur ve gerekirse ilgili kurumların uygulamalarının düzeltilmesi için harekete geçer. Ancak bağlayıcı karar verme yetkisi yoktur; öneri ve tavsiye niteliğinde kararlar alabilir.

“Yerel ombudsmanların görev sahaları konusundaki uygulamalar, İtalya örneğinde bölgeden bölgeye farklılık gösterebilmektedir. Her bölge, kendi hukukunda ombudsmanlık kurumuna farklı işlevler yüklemiştir” (Kutlu vd., 2018, s. 25). Bazı bölgelerde sağlık hizmetleri, çevre yönetimi ve tüketici hakları gibi özel alanlarda da uzmanlaşmış bir rol üstlenmektedir. Bu da İtalyan ombudsmanlığının klasik kamu hizmetlerini denetleme ile sınırlı kalmadığını göstermektedir. İtalya örneği, yerel düzeyde kurumsallaşmış bir ombudsmanlık modelinin, vatandaşlara daha yakın ve erişilebilir bir denetim imkanı sunduğunu göstermektedir. İtalya’da yerel ombudsmanlık kurumu olan Difensore Civico, idarenin vatandaşlara karşı yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini denetleyen bağımsız bir denetim kurumu olarak konumlanmıştır. Bu kurumun temel görevi, vatandaşların kamu idaresiyle yaşadıkları sorunlara çözüm bulmak, idarenin işlemlerinde gecikme, eksiklik, keyfilik veya hak ihlali olup olmadığını araştırmak ve bu tür durumlarda vatandaş lehine girişimlerde bulunmaktır. *“Difensore Civico, yerel yönetim ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde görevli yargı dışı bir organ olarak; idarenin eylem ve davranışları ile ilgili vatandaşların hak ve menfaatlerini korumak üzere, bildirim üzerine veya resen, aksaklıklar, gecikmeler veya ihmaller olması halinde müdahale eder”* (Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, 2022, s. 5). Yerel düzeyde faaliyet gösteren bu kurumlar, doğrudan yargı yoluna başvurmadan önce, vatandaşların kamu idaresiyle yaşadıkları sorunlara alternatif bir çözüm üretme imkânı sunmaktadır. İtalyan sisteminde ulusal düzeyde merkezi bir ombudsman bulunmaması nedeniyle, bölgesel ombudsmanlık ofisleri çok daha önemli bir görev üstlenmekte ve idarenin hesap verebilirliği açısından vazgeçilmez bir araç olarak değerlendirilmektedir.

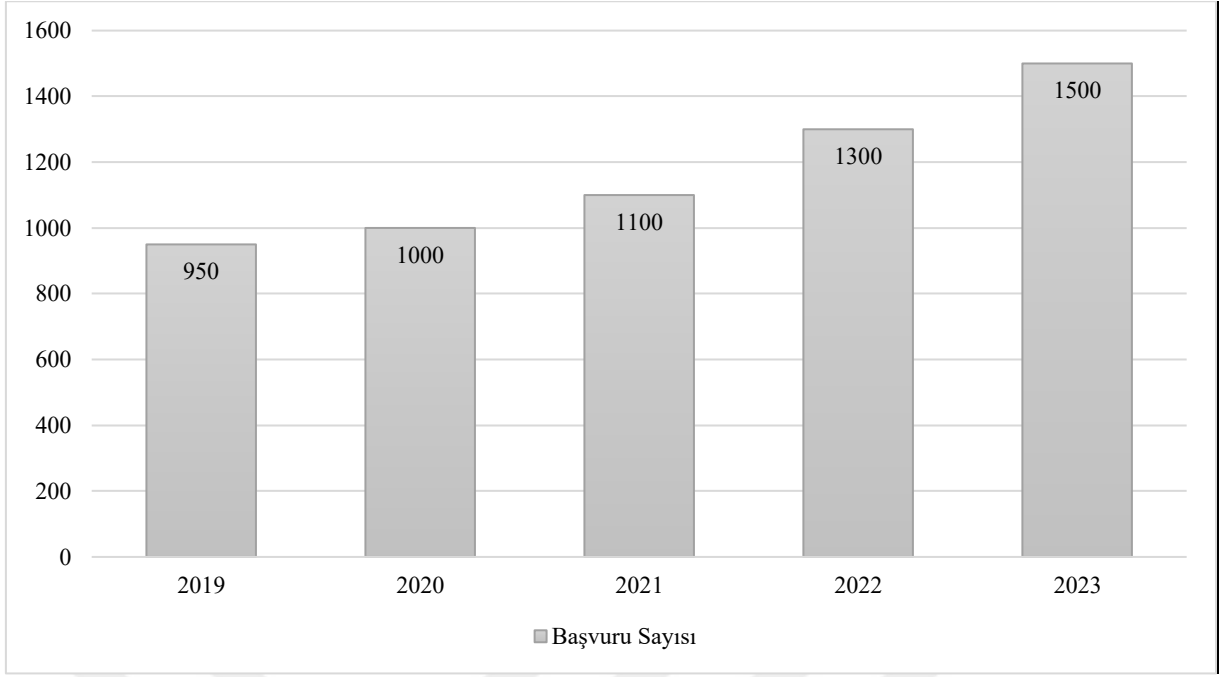
İtalya’da yerel ombudsmanlık kurumu olan Difensore Civico’nun atanma şekli, bölgesel düzeyde farklılık göstermekle birlikte, genel olarak belirli yasal çerçeveler ve prosedürler

dâhilinde gerçekleştirilir. “*Difensore Civico; hukuk, ekonomi ve kamu yönetimi alanlarında deneyime sahip kişiler arasından, bölge konseyi tarafından ilk üç oylamada üyelerin üçte ikisinin çoğunluğu aranır. Eğer yeterli çoğunluk sağlanmazsa, dördüncü turda salt çoğunluk yeterlidir*” (Lombardiya Bölgesel Kanunu, 2008, m. 61/4). Atama süreci; ilgili bölge konseyi, Difensore Civico pozisyonu için adaylık başvurularını kabul eder. Başvurular, adayların yasal gereklilikleri ve mesleki nitelikleri açısından değerlendirilir. “*Bölge konseyi, uygun adaylar arasından seçim yaparak Difensore Civico'yu atar. Atanan Difensore Civico'nun görev süresi genellikle bölge konseyinin görev süresiyle paralel olup, bazı bölgelerde bu süre altı yıl olarak belirlenmiştir*” (Lombardiya Bölgesel Kanunu, 2008, m. 61/5).

İtalya’da bölgesel ombudsmanlık sistemi, yerel yönetimlerin şeffaflığını artırmak ve vatandaş ile devlet arasındaki iletişimi güçlendirmek amacıyla faaliyet gösterir. “*Lombardiya Bölgesel Ombudsmanı, bu sistem içinde hem nüfus hem de ekonomik ağırlık açısından İtalya’nın en stratejik ve öncü kurumlarından biridir*” (Regione Lombardia, 2023, s. 15).

Tablo 8: Lombardiya Bölgesel Ombudsmanının Teşkilat Yapısı (Organizzazione e Funzioni, 2023)

Birim	Görev
Bölgesel Ombudsman	İdari adaletsizlikleri araştırır, şikâyetleri değerlendirir ve Lombardiya Bölgesel Meclisi'ne rapor sunar.
Yardımcı Ombudsmanlar	Uzmanlık alanlarına göre (sağlık, çevre, vb.) şikâyetleri inceler ve rapor hazırlar.
İdari Ofis	Şikâyet başvurularını kaydeder, vatandaşlara bilgi verir, dosyaları yönetir. Kurumun mali işlerini takip eder.
Hukuk Birimi	Hukuki analiz yapar, bölgesel mevzuatı denetler ve uygun çözüm önerileri sunar.
İletişim Birimi	Kamuoyunu bilgilendirir, faaliyetleri duyurur ve eğitim materyalleri hazırlar.
Yerel Temsilcilikler	Büyük şehirlerde kurulmuş olan ve şikâyetlerin ön değerlendirmesini yapan birimlerdir.



Şekil 3: Lombardiya Bölgesel Ombudsmanlığına 2019-2023 Yılları Arasında Yapılan Başvurular

2019 ile 2023 yılları arasında Lombardiya Bölgesel Ombudsmanlığına yapılan başvurular ve değerlendirmeler Lombardiya Bölgesel Ombudsmanlığının yıllık raporlarından, Difensore Civico Bülteni 2021 ve Lombardiya İstatistik Ofisi verilerinden derlenmiştir. Lombardiya Bölgesel Ombudsmanının beş yıllık verileri, bölgedeki idari sistemin vatandaşlar üzerinde yarattığı baskıyı ve değişen ihtiyaçları net bir şekilde yansıtıyor. 2019'dan 2023'e kadar başvuruların istikrarlı artışı (%30-50), bir yandan kamu hizmetlerindeki aksaklıkların sürdüğünü gösterirken, diğer yandan ombudsman kurumuna duyulan güvenin arttığını da kanıtıyor. Dijital başvuruların yaygınlaşmasıyla ombudsmanın erişilebilirliğinin artması, vatandaşların hak arama bilincinin geliştiğini göstermektedir.

Türkiye'de yerel yönetimler düzeyinde ombudsmanlık kurumunun kurulması aşamasında Lombardiya örneği; özellikle başvuru süreçleri, dijitalleşme, vatandaş katılımı ve idari şikâyetlerin çözümü açısından önemli dersler sunmaktadır. Lombardiya örneği, Türkiye'de yerel demokrasinin gelişmesi ve vatandaş ile yerel yönetim arasındaki güvenin artması için önemli bir referans olabilir.

2.4.7. Türkiye'de Ombudsmanlık Kurumu: Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)

Ombudsmanlık, kamu yönetiminde şikâyet mekanizmalarını düzenleyen ve idarenin denetimini sağlayan önemli bir kurumdur. Türkiye'de ombudsmanlık kurumu, idarenin işlemlerine karşı bireylerin hak arama yollarını güçlendirmek, idarenin hukuka uygunluğunu ve insan haklarına saygılı bir şekilde faaliyet göstermesini sağlamak amacıyla

kurumsallaştırılmıştır. Bu bağlamda, “2010 yılında 1982 Anayasasının 74. maddesinde yapılan değişiklikle birlikte, bireysel başvuru hakkı tanınarak Türkiye’de ombudsmanlık mekanizması anayasal bir temel kazandırılmıştır” (Yıldırım, 2017, s. 212). 2012 yılında anayasal bir kurum olarak Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) kurulmuştur. Bu kurum ile vatandaşların idari işlemler karşısında bağımsız bir denetim kademesine başvurabilmelerinin önünü açmıştır. “6328 sayılı KDK Kanunu’nun da kurumun amacı olarak; gerçek veya tüzel kişiler tarafından gelen şikâyetleri incelemek, idarenin eylem ve işlemlerini anayasada belirtilen ilkeler doğrultusunda gerçekleştirilmesini sağlamak, tüm kamu kuruluşlarının insan haklarına verdikleri önemi, hukuka uygunluk yönünden denetlenmesini sağlamak olduğu belirtilmiştir” (Yıldırım, 2016, s. 141). “Kamu Denetçiliği Kurumunun, yargı yetkisi olmamakla birlikte, idari denetimin kapasitesini artıran yenilikçi bir çözüm yolu olarak değerlendirilmektedir” (Akıncı, 2019, s. 145).

KDK, klasik anlamda bir şikâyet mekanizması olmasının ötesinde, Türkiye’de yönetim anlayışının gelişmesine de katkı sağlamaktadır. Özellikle vatandaş odaklı kamu yönetimi anlayışının güçlendirilmesi ve idarenin hesap verebilirliğinin artırılması açısından KDK önemli bir işlev üstlenmektedir. “Bu bağlamda, kamu denetçiliği kurumu, yönetim ilkeleri doğrultusunda şeffaflık, katılım ve hesap verebilirliği destekleyen yapısal bir aktör konumundadır” (Çelik, 2020, s. 88). Kuruma yapılan başvurular ücretsizdir. Bu durum, özellikle dezavantajlı gruplar açısından hak arama yollarının erişilebilirliğini artırmaktadır. “Yapılan başvurular, uzman denetçiler tarafından incelenmekte ve idarelere bağlayıcı olmayan, ancak güçlü etik ve kurumsal etkisi olan tavsiye kararları sunulmaktadır” (Karakoç, 2021, s. 73).

Kamu Denetçiliği Kurumunun işleyişinde kurumsal bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesini güvence altına alan temel unsurlardan biri, başdenetçi ve denetçilerin atanma usulleri ile görev süresi ve görevden alınma şartlarıdır. “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, bu konuda ayrıntılı hükümler içermektedir” (Resmî Gazete, 2012, s. 2). Başdenetçi, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından seçilmektedir. Adaylık süreci, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonunun üç aday belirlemesiyle başlar. Komisyon tarafından belirlenen bu adaylar arasından TBMM Genel Kurulu tarafından gizli oyla ve üye tam sayısının salt çoğunluğu ile başdenetçi seçilir. Eğer ilk iki turda yeterli çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda en fazla oy alan aday seçilmiş sayılır. “Bu yöntem, başdenetçinin meşruiyetinin yasama organı eliyle sağlanmasını ve siyasal etkiden görece bağımsız bir seçim süreci yürütülmesini amaçlamaktadır” (Kaya, 2018, s. 103). Başdenetçinin görev süresi dört yıl olup, bir kez daha

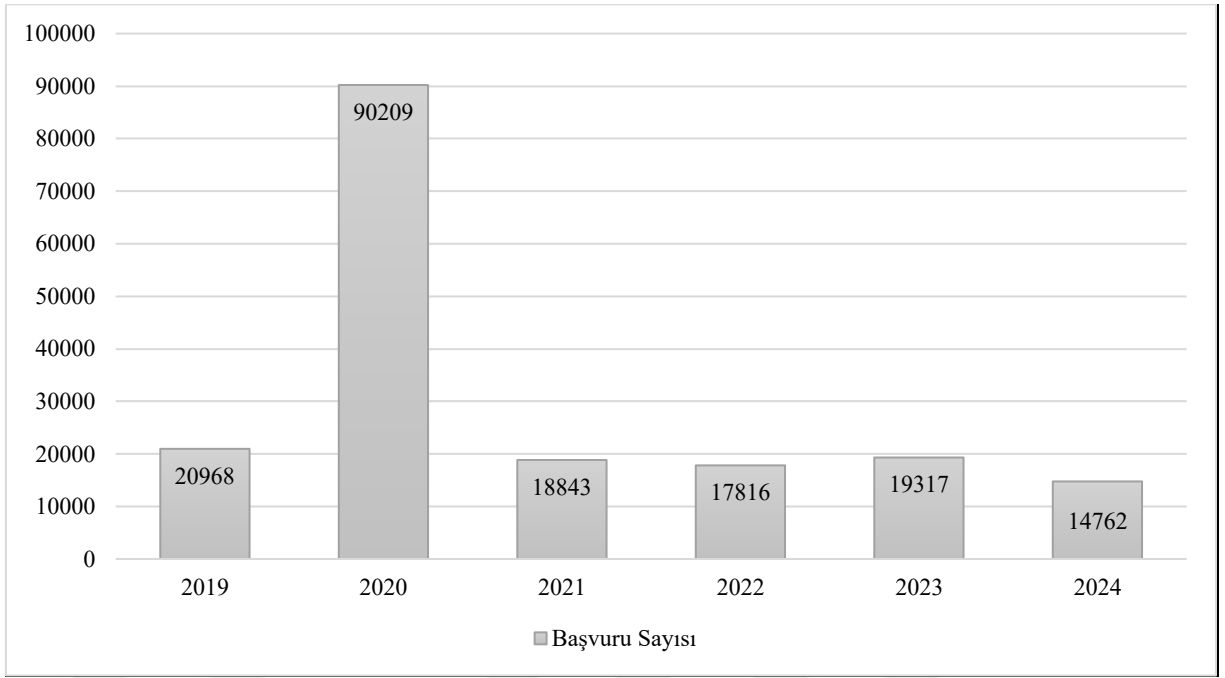
seçilme hakkı bulunmaktadır. Aynı şekilde, başdenetçi tarafından önerilen kişiler arasından, TBMM tarafından yine benzer bir usulle denetçiler seçilir. Denetçilerin görev süresi de dört yıl ile sınırlıdır. *“Bu sınırlama, kurumsal istikrar ile yenilenebilirlik arasında bir denge kurmayı hedeflemektedir”* (Demir, 2020, s. 55). *“Başdenetçinin görev süresinin dolmasından otuz gün önce veya makamının boşalmasından on gün sonra Başdenetçinin seçimine başlanır ve seçime başlama tarihinden itibaren otuz gün içinde sonuçlandırılır”* (Dursun, 2011, s. 390). Görevden alınma süreci ise sıkı güvencelere bağlanmıştır. Başdenetçi ve denetçiler, görev süresi dolmadan yalnızca 6328 sayılı Kanun’un 14. maddesinde belirtilen hallerde görevden alınabilirler. Bu haller, görevle bağdaşmayan bir suç işlenmesi, tarafsızlığın zedelendiğine ilişkin kesin hüküm veya sağlık nedeniyle görevini sürdüremeyecek hale gelmesi gibi durumlardır. *“Bu düzenlemeler, ombudsmanlık kurumunun siyasal baskılardan uzak kalmasını ve idare karşısında bağımsız karar alabilmesini sağlayacak anayasal güvenceler olarak değerlendirilmektedir”* (Özçelik, 2019, s. 87). Başdenetçi ve denetçilerin görevden alınmaları da TBMM Genel Kurulu tarafından yapılır. Bu süreçte, objektif kriterler ve delil esasına dayalı bir denetim mekanizması işletilir. *“Böylece, görev süresinin keyfi şekilde sonlandırılmasının önüne geçilmekte, kamu denetçiliği sisteminin güvenilirliği korunmaktadır”* (Arslan, 2021, s. 119).

“Kamu Denetçiliği Kurumu; idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını insan haklarına dayalı adalet anlayışı çerçevesinde hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden denetleyen, anayasal bir kurumdur” (KDK Kanunu, 2012, m. 5). Kurumun en temel görevi; idarenin eylem, işlem, tutum ve davranışlarını, insan haklarına dayalı adalet anlayışı çerçevesinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönünden incelemek ve bu konuda tavsiyelerde bulunmaktır. Bu yapının merkezinde Başdenetçi ve denetçiler yer almakta; kurumun karar alma ve inceleme süreçleri bu yetkililer eliyle yürütülmektedir. Başdenetçi, KDK’nın en üst yöneticisi olarak hem kurumsal işleyişten sorumlu hem de denetim faaliyetlerinin koordinasyonunu sağlayan kişidir. *“Başdenetçi, kuruma yapılan başvuruların denetçiler arasında dağıtımını yapmak, idareye gönderilecek tavsiye kararlarını onaylamak ve kurumun yıllık faaliyet raporunu hazırlamakla görevlidir”* (Kaya, 2018, s. 117). *“Başdenetçi; kurumun idari ve mali işleyişinden de sorumlu olup, kurumsal etkinliğin ve tarafsızlığın korunmasında kilit bir rol oynamaktadır”* (Arslan, 2021, s. 96). KDK bünyesinde görev yapan denetçiler, başdenetçi tarafından kendilerine havale edilen başvuruları inceler ve sonuçlandırır. *“Denetçiler, şikâyet konusu idari işlem ya da eylemin hukuka, insan haklarına ve iyi yönetim ilkelerine uygun olup olmadığını değerlendirerek tavsiye kararı verirler”* (Demir, 2020, s. 59). *“Denetçiler, yaptıkları incelemelerde hem somut olayın özelliklerini hem de idarenin takdir*

yetkisini değerlendirerek adaletli ve hakkaniyete uygun bir çözüm üretmeye çalışırlar” (Çelik, 2020, s. 91). Başdenetçi ve denetçiler, yılda en az bir kez yapılan kurul toplantılarında bir araya gelerek kurumsal politikalar, başvuru istatistikleri, karar örnekleri ve iyi uygulama örnekleri üzerine değerlendirmelerde bulunurlar. “Bu yönüyle, bireysel kararlar dışında kurumsal öğrenme ve standart oluşturma süreçlerinde birlikte rol alırlar” (Özçelik, 2019, s. 74). KDK, sadece şikâyetleri incelemekle kalmaz; aynı zamanda iyi yönetim ilkelerinin kamu kurumlarında yerleşmesini sağlamak için çalışmalar yürütür. “Bu yönüyle kurum, kamu yönetiminin etik ve demokratik standartlarını geliştiren bir misyon üstlenmektedir” (Çelik, 2020, s. 85). Kamu Denetçiliği Kurumu, yargısal denetim dışında işleyen ancak hukuki ve toplumsal etkisi yüksek bir denetim mekanizmasıdır. “İyi yönetim ilkelerini esas alan ve bireylerin idare karşısında korunmasını hedefleyen KDK, demokratik hukuk devleti ilkesinin tamamlayıcı bir unsuru olarak işlev görmektedir” (Karakoç, 2021, s. 70).

Tablo 9: Kamu Denetçiliği Kurumunun Teşkilat Yapısı (KDK Kanunu, 2012)

Birim	Görev
Başdenetçi	Kurumun en üst yöneticisidir. Denetim ve idari işleyleştiren sorumludur. Stratejik vizyonu belirler, yıllık raporları hazırlar.
Denetçiler (5 Kişi)	Başdenetçiye bağlı çalışırlar. Başvuruları inceler, tavsiye kararları oluştururlar. Her denetçi kendi alanına göre uzmanlaşmıştır.
Genel Sekreterlik	Kurumun idari ve mali işlerini yürütür. İnsan kaynakları, bütçe, yazışmalar ve destek hizmetleri bu birime bağlıdır. İstanbul’da kurulan büro Genel Sekreterliğe bağlıdır.
İnceleme ve Araştırma Birimi	Hukukçu uzmanlarca desteklenen birimdir. Denetçilere rapor, analiz ve belge temini konusunda yardımcı olur.
Destek Hizmetleri Birimi	Evrak yönetimi, bilgi işlem, arşiv, lojistik gibi iç hizmetlerin yürütülmesinden sorumludur.



Şekil 4: Kamu Denetçiliği Kurumuna 2019-2024 Yılları Arasında Yapılan Başvurular

2019 ile 2024 yılları arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular ve değerlendirmeler Kamu Denetçiliği Kurumunun yıllık raporlarından derlenmiştir. KDK'ya yapılan başvuru sayıları, 2019 ile 2024 döneminde dalgalı bir seyir izlemiştir. 2020 yılında yaşanan belirgin artış, muhtemelen Covid-19 pandemisinin kamu hizmetleri üzerindeki etkileriyle ilişkilidir. Pandemi sürecinde yaşanan kısıtlamalar ve idari kararlar, vatandaşların KDK'ya başvuru yapma ihtiyacını artırmış olabilir. 2021 ve 2022 yıllarında başvuru sayılarında düşüş gözlemlenmiştir. Bu durum, pandeminin etkilerinin azalması ve kamu hizmetlerinin normalleşmesiyle açıklanabilir. Kamu Denetçiliği Kurumuna yapılan başvurular, sadece idareye karşı bir memnuniyetsizliğin ifadesi değil, aynı zamanda bireylerin vatandaşlık haklarını kullanma, hak arama özgürlüğünü gerçekleştirme ve yönetime katılma bilincinin bir yansımasıdır. Bu nedenle başvuru sayılarına salt niceliksel değil, aynı zamanda demokratik vatandaşlık haklarının kurumsal düzeyde işlerliği açısından da bakmak gerekir. 2020 yılında KDK'ya yapılan 90.209 başvuru, pandemi sürecinde kamu hizmetlerine erişimde yaşanan zorlukların vatandaş nezdinde ciddi bir hak kaybı yaratmış olduğunun açık bir göstergesidir. Bu durum, sosyal haklar başta olmak üzere temel vatandaşlık haklarının kamu tarafından yeterince sağlanamadığına dair bir algının oluştuğunu ortaya koymaktadır. KDK'ya yapılan başvurular, sadece bireysel mağduriyetlerin giderilmesi değil, aynı zamanda Türkiye'de vatandaşlık bilincinin ve demokratik yönetim kültürünün güçlendiğini gösteren bir veridir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI VE TÜRKİYE İÇİN MODEL ÖNERİSİ

3.1. YEREL OMBUDSMANLIK KURUMU

3.1.1. Yerel Ombudsmanlığın Tarihsel Gelişimi

Ombudsmanlık kurumu ilk olarak 1809 yılında İsveç'te ortaya çıkmış ve zamanla farklı ülkelerde farklı yönetsel düzlemlerde uygulanmaya başlanmıştır. *“İlk ombudsman, parlamento tarafından atanan ve yürütmenin keyfi uygulamalarını denetlemekle görevli bir kamu denetçisi olarak ortaya çıkmıştır”* (Gregory ve Giddings, 2000, s. 45). Başlangıçta merkezi düzeyde işleyen bu kurum, özellikle 20. yüzyılın ortalarından itibaren yerel yönetimlerde de benimsenmeye başlamıştır. *“Bir ülkede yerel yönetimler, demokratik rejimin geliştirilmesinde vatandaşların yönetime katılımı açısından anahtar rol oynamaktadırlar. Vatandaşlar, yerel yönetimler sayesinde karar alma sürecine katılarak yerel hizmetlerin yapılmasını belli ölçüde belirleyebilirler”* (Önen ve Küçük, 2021, s. 89). Bu süreç, kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi ve vatandaşların karar alma süreçlerine daha doğrudan katılımını amaçlayan yönetim ilkeleriyle yakından ilişkilidir. Yerel ombudsmanlık kurumu, modern kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik süreçlerinin önemli bir unsuru olarak ortaya çıkmıştır.

“Yerel ombudsmanlık uygulaması, ilk kez 1960'lı yıllarda İngiltere'de yerel yönetimlerde şikâyetlerin dile getirilmesini güçlendirmek amacıyla gündeme gelmiş ve kurumsallaşmıştır” (Sözen, 2012, s. 45). 1974 yılında kurulan Yerel Yönetimler Ombudsmanı (Local Government Ombudsman, bugünkü adıyla Local Government and Social Care Ombudsman), İngiltere'de yerel düzeyde vatandaş şikâyetlerini bağımsız ve tarafsız bir biçimde incelemekle görevli ilk kurumsal örnektir. Bu model zamanla diğer ülkelerde de benimsenmiş ve farklı kurumsal yapılar içinde hayat bulmuştur. *“İtalya'da 1970 Yerel Yönetim Reformunun uygulanması çerçevesinde yerel düzeyde her türlü kamu kurumu ile vatandaş arasında iyi ilişkilerin oluşturulmasını, yerel yönetimlerin daha iyi işlerlik gösterebilmesini ve vatandaşlarla yerel yönetimler arasındaki sorunların çözümünde vatandaşların hak ve menfaatlerini korumak üzere yerel ombudsmanlıklar kurulmuştur”* (Kutlu vd., 2018, s. 24). İtalya'da oluşturulan yerel yönetim ombudsmanlıkları tarafsız ve bağımsız birer arabulucu olarak kabul edilmektedir. Kurumlar ve bireyler arasında uzlaşma sağlamaktadırlar. İtalya'da kurulan yerel yönetimler ombudsmanlıkları bölgesel niteliktedir.

“Yerel ombudsmanlık uygulamalarının evrimi, kamu hizmetlerinde hesap verebilirlik ve şeffaflık standartlarının gelişimiyle doğrudan bağlantılıdır” (Hepworth, 2019, s. 78). Vatandaşların doğrudan muhatap oldukları yerel amme hizmetlere dair şikâyetlerinin hızlı ve adil bir biçimde çözüme kavuşturulması gerekliliği, merkezi ombudsman kurumlarının yükünü hafifletme ihtiyacıyla da birleşerek bu yapılanmaları ön plana çıkarmıştır. *“Avrupa Konseyi'nin 1980'lerde yayımladığı temel belgelerde, yerel yönetimlerde vatandaş şikâyetlerinin bağımsız kurumlarca değerlendirilmesi gerekliliği özellikle vurgulanmıştır”* (Council of Europe, 1985, s. 23). Bu belgede, vatandaşların yerel düzeyde hak arama yollarının çoğaltılması gerektiği ifade edilmiş ve üye ülkelere bu yönde yönetsel düzenlemeler yapmaları tavsiye edilmiştir.

Günümüzde yerel ombudsmanlık modeli, farklı ülkelerde çeşitli şekillerde uygulanmaktadır: İskandinav ülkesi olan Finlandiya'da yerel ombudsmanlar, belediye meclisleri tarafından atanmakta ve geniş yetkilerle donatılmaktadır. *“İngiltere'de yerel ombudsmanlık sistemi, 1974 Yerel Yönetim Kanunu ile kurumsallaşmış öncü bir modeldir”* (Giddings, 2020, s. 45). *“Kıta Avrupası ülkeleri olan Fransa, Hollanda ve Belçika'da yerel ombudsmanlar, merkezi yönetimden bağımsız olarak çalışmaktadır”* (Bertoncini, 2019, s. 60-82). Türkiye'de ise yerel ombudsmanlık kurumu henüz kurumsallaşmış bir yapıya kavuşmamıştır. Ancak bazı büyükşehir belediyelerinde halkla ilişkiler birimi adı altında benzer işlevleri yerine getiren yapılar mevcuttur. *“Türkiye'de yerel ombudsmanlık kurumunun henüz yasal bir çerçeveye kavuşmamış olmasına rağmen, özellikle yönetim ve yerel demokrasi açısından önemli bir gelişim potansiyeli barındırdığı görülmektedir”* (Yıldız vd., 2022, s. 147).

Yerel ombudsmanlık, yerel demokrasinin güçlendirilmesi ve idarenin halka karşı hesap verebilirliğinin artırılması açısından önemli bir mekanizmadır. *“Yerel yönetim ombudsmanları, yerel yönetimlerin kamu yönetimi içinde artan önemi ve sundukları geniş kamu hizmeti ile birlikte hızla yayılmakta ve uygulama alanı bulmaktadır”* (Yıldırım, 2014, s. 201-202).

3.1.2. Yerel Ombudsmanlığın Görevleri

Yerel yönetimler ombudsmanlığı, vatandaşların yerel yönetim hizmetlerinden kaynaklanan şikâyetlerini inceleyen ve bu şikâyetlere ilişkin çözüm önerileri geliştiren bağımsız bir denetim kurumudur. Bu kurumun temel işlevi; yerel yönetim birimleri ve diğer yerel kamu kurumlarının idari işlemlerinin adil, şeffaf ve hukuka uygun şekilde yürütülmesini sağlamaktır. Yerel yönetimler ombudsmanı, yerel yönetim birimleri ile vatandaş arasında ortaya çıkan uyuşmazlıkları çözmekle görevlidir. Bu görevi dışında bireylere ve yerel yönetim birimlerinde çalışan personele eğitim vermek, iyi yönetim ilkelerini ortaya koymak ve uygulama alanı bulmasında etkin rol almak, kötü yönetimi engellemek, insan hakları,

demokrasi ve katılımın yerel yönetimler tarafından etkili bir şekilde benimsenmesine öncülük etmek gibi görevleri de mevcuttur. Mümkün olduğu kadar yerel seviyede yerel yönetimler ombudsmanlığının görev alanı ve yetkileri geniş tutulmalıdır. *“Ancak ülke düzeyinde görev yapan ombudsmanlarla karşılaştırıldığında yerel yönetim ombudsmanları yapısal özelliklerinden dolayı daha kısıtlı bir yetki alanına sahiptir”* (Ünal, 2014, s. 105). Yerel yönetimler ombudsmanlığının görev ve yetkileri mekânsal olarak sorumlu olduğu bölge ile sınırlıdır. *“Yerel yönetim ombudsmanları başta yerel yönetimler olmak üzere, uygulandıkları ülkeye göre yerel yönetim birlikleri, yerel yönetimlere bağlı kuruluşlar ve yerelde görev yapan başka kamu kurum ve kuruluşları üzerinde denetim gerçekleştirir”* (Ünal, 2014, s. 105-106). Denetim yetkisini şikâyet üzerine yapabileceği gibi resen de icra edebilir. Yerel yönetim ombudsmanına yerel yönetimlerle ilgili ihlallere maruz kalmış herkes başvurabilir. Bu başvurularda herhangi bir din, dil, ırk ve vatandaşlık durumu ayrımı yapılmaz. Yerel yönetimler ombudsmanlığı tüm bu görevlerini icra ederken herhangi bir kurum ya da kişiden emir, talimat almadan bağımsız ve yansız bir şekilde görevini yapar. Yerel yönetimler ombudsmanının görev alanı ülkeden ülkeye de değişiklik gösterebilmektedir. *“Örneğin İngiltere’de istisnaları mahfuz olmak üzere kent veya bölge belediyeleri, okul yönetim ve düzenleme heyetleri, yerel yönetim birlikleri, itfaiye makamları, Londra Ulaşım Yolcu Kurulu, Londra İmar Kurumu gibi çeşitli yerel kurum ve kuruluşlar yerel ombudsmanın geniş hizmet alanı içerisinde yer almaktadır”* (Kutlu vd., 2018, s. 22). Yerel yönetimler ombudsmanlığının en önemli görevi yerel düzeyde güçlü bir şekilde örgütlenmiş yerel yönetim birimlerine karşı bireyleri güçlü bir şekilde korumaktır. *“Ombudsmanın temel amacı gerçeklerin ortaya çıkmasını sağlayarak, idare ile vatandaş arasında çözümü bulmaktır”* (Demirci, 2013, s. 18).

Günümüzde birçok ülkede yerel ombudsmanların görev alanları yalnızca yerel birim hizmetleriyle sınırlı kalmamakta, modern yönetim çerçevesinde yerel yönetimlere devredilmesi gereken eğitim, kültür, çevre hakları, sosyal hizmetler ve sağlık gibi kamu hizmetlerini de kapsamaktadır. Türkiye’de ise bu görevlerin büyük bir kısmı hâlen mahalli idarelerin halkla ilişkiler birimleri tarafından yerine getirilmeye çalışılmaktadır.

3.1.3. Yerel Ombudsmanlığın Yetki Alanları ve Teşkilatlanması

Yerel ombudsmanlık, idarenin yerel düzeydeki işlem ve eylemlerine karşı bireylerin hak arama yollarını güçlendiren, bağımsız ve tarafsız bir denetim kurumudur. Bu kurumlar, genellikle belediyeler başta olmak üzere yerel yönetim birimlerinin karar, işlem ve ihmallerine karşı başvuruları incelemekle görevlidir. Bu kurumların yetki alanları ve teşkilatlanma yapıları, yerel yönetimlerin faaliyet alanlarına göre şekillenir. Yerel ombudsmanlık kurumları genellikle

şu konularda yetki sahibidir: Yerel yönetim hizmetlerinden kaynaklanan şikâyetlerin incelenmesi, idari kararların hukuka uygunluğunun denetlenmesi ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasına yönelik incelemeler yapılması. Yerel yönetimler ombudsmanı, yerel nitelikteki kurumların eylem ve işlemlerine karşı halkı korumaktadır.

Yetki alanı bakımından yerel ombudsmanlar; genellikle idari işlemler, hizmet sunumundaki aksaklıklar, kötü yönetim örnekleri, ayrımcılık, gecikme veya uygun olmayan muamele gibi konulara odaklanmaktadır. Ancak bu yetki alanı, çoğu ülkede yargısal işlemler, yasa yapma süreçleri ve hükümetin yüksek karar alma organları gibi alanları kapsamaz. *“Yerel ombudsman, belediye meclisi kararlarının hukuka uygunluğunu değil; bu kararların uygulamasında ortaya çıkan idari hataları denetler”* (Çakır, 2019, s. 95).

Teşkilatlanma açısından *“yerel ombudsmanlık kurumu, bağımsızlık ilkesine uygun şekilde yapılandırılmaktadır”* (Reif, 2004, s. 93). Ombudsman, ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte çoğunlukla yerel meclis ya da ulusal meclis tarafından seçilmekte; görev süresi, bağımsız hareket edebilmesini sağlayacak kadar uzun tutulmaktadır. Kurumun yapısı; genellikle baş ombudsman, yardımcılar, uzman denetçiler ve idari personelden oluşmaktadır. Ayrıca İtalya bölgesel ombudsmanlıklarında görüldüğü üzere bazı ülkelerde, vatandaşların kolay erişimi amacıyla bölgesel irtibat ofisleri de kurulmaktadır. Yerel ombudsmanlıklarının genelinde; ombudsman ve yardımcılardan oluşan bir yürütme birimi, başvuru ve araştırma komisyonları ile yerel meclislerle iş birliği içinde çalışan danışma kurulları bulunur.

3.1.4. Yerel Ombudsmanlık Modelleri

Yerel Ombudsmanlık Modelleri; kamu hizmetlerinin yerel düzeyde denetlenmesini, vatandaşların şikâyetlerini bağımsız bir otorite aracılığıyla iletmelerini ve bu şikâyetlere adil, tarafsız çözümler üretilmesini amaçlayan kurumsal yapılardır. Ulusal ombudsmanlık kurumlarının yerel düzeydeki yansıması olarak değerlendirilen bu modeller, özellikle yerel yönetimlerin hesap verebilirliği, şeffaflığı ve vatandaş odaklı hizmet üretimi açısından önemlidir. Yerel ombudsmanlık kurumları, idari denetim ve hak arama yöntemleri bağlamında farklı modellerle karşımıza çıkmaktadır. Bu modeller, ülkelerin idari yapılarına, yerel yönetim geleneklerine ve hukuki sistemlerine göre çeşitlilik göstermektedir. Yerel ombudsmanlığın bağımsızlığı ve tarafsızlığı önemli bir parametre olduğu için çalışmada, ombudsmanın bağlı olduğu birimlere göre modeller ele alınmıştır.

3.1.4.1. Merkezi yönetime bağlı yerel ombudsmanlık modeli

Merkezi yönetime bağlı yerel ombudsmanlık modeli, merkezi idarenin denetim ve rehberlik işlevini korurken, yerel düzeyde vatandaş şikâyetlerini çözümlemeye yönelik şeffaf ve hesap verebilir bir mekanizma sunar. Bu modelde ombudsmanlık kurumu, merkezi hükümete bağlı olarak yapılandırılır; ancak faaliyetlerini yerel düzeyde yürütür. *“Yerel ombudsmanlık birimlerinin merkezi otoriteye bağlı olması, hem hizmet standardizasyonunu sağlar hem de yerel yönetimlerin keyfi uygulamalarına karşı kurumsal bir denetim mekanizması oluşturur”* (Arslan, 2018, s. 143). Bu durum, özellikle yerel yönetimlerin demokratik meşruiyet ile yönetim etkinliği arasında denge kurmalarını kolaylaştırırken yerel ombudsmanın bağımsızlığını çoğunlukla zedelemektedir. İngiltere’de Parlamento Ombudsmanı ile yerel düzeyde faaliyet gösteren bazı şikâyet mekanizmaları arasında dikey bir koordinasyon mekanizması bulunmaktadır. *“Birleşik Krallık modeli, ulusal düzeydeki ombudsmanın, yerel idarelerle ilgili şikâyetlerde yerel hükümet ombudsmanlarıyla iş birliği içinde çalışmasını öngörmektedir”* (Buck vd., 2011, s. 122). Bu, merkezi yapıya bağlı bir yerel ombudsmanlık modeli için örnek teşkil etmektedir.

Bu sistem gücünü, merkezi ve yerel otoriteler arasındaki koordinasyondan alır. Eğer iletişim ve işbirliği zayıf kalırsa, ombudsmanlık kurumu beklenen verimi sağlayamayabilir.

3.1.4.2. Bağımsız yerel ombudsmanlık modeli

Bağımsız yerel ombudsmanlık modeli, merkezi idareden ve yerel yönetimlerden kurumsal olarak bağımsız çalışan, vatandaşların şikâyetlerini objektif biçimde değerlendiren bir denetim mekanizmasıdır. Bu model, özellikle yerel yönetişimde katılım, şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmak için önerilmektedir. *“Bağımsız yerel ombudsmanlar, yerel yönetimlerin idari işlemlerini denetleyerek, yönetsel adaleti tesis eden etkili bir denetim kanalı oluştururlar”* (Hertogh, 2010, s. 52). Bu yönüyle model, vatandaşların yerel yönetimle olan ilişkilerinde adalet arayışına güvenilir bir kanal sunar. Özellikle İskandinav ülkelerinde uygulanan bu model, ombudsmanların seçilme biçimi, görev güvencesi ve bütçesel özerkliği ile dikkat çeker. *“İsveç’te yerel ombudsmanlık kurumu, belediye meclisinden bağımsız bir şekilde faaliyet göstererek, yerel idarenin halk nezdindeki hesap verebilirliğini pekiştirir”* (Gellhorn, 1990, s. 128). Bağımsızlık, bu modelin temel ilkesidir. Ombudsmanlar siyasi iktidardan uzak, uzmanlığa dayalı seçim süreçleriyle belirlenmektedir. Bağımsız yerel ombudsmanlık modelinin başarılı örneklerinden bazıları Kanada’nın eyaletleridir. *“Ontario’da yerel ombudsmanlık, belediye meclislerinden bağımsız çalışmakta, şikâyetleri doğrudan vatandaşlardan alarak raporlamaktadır”* (Pelley, 2017, s. 44).

Ancak, bu modelin başarısı, “bağımsızlığına dayanır” (Tortop, 1998, s. 5). Eğer yerel yönetimler ombudsmanlığı yeterli kaynağa ve uzmanlığa sahip değilse, etkisiz kalabilir.

3.1.4.3. Belediye’ye bağlı yerel ombudsmanlık modeli

Yerel yönetimler, vatandaşların günlük yaşamlarını doğrudan etkileyen hizmetler sunmaktadır. Bu hizmetlerin denetimi ve vatandaş şikâyetlerinin etkin bir şekilde çözüme kavuşturulması, yerel demokrasinin güçlendirilmesi açısından kritik öneme sahiptir. Bu bağlamda, yerel yönetim birimleri içinde faaliyet gösteren yerel ombudsmanlık kurumları, vatandaşların yerel yönetim birimlerinin hizmetlerine ilişkin şikâyetlerini bağımsız ve tarafsız bir şekilde değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Belediye’ye bağlı yerel ombudsmanlık modeli, özellikle demokratik katılımın artırılması ve yönetim anlayışının yerel düzeyde yerleştirilmesi bakımından dikkat çekmektedir.

Bu yerel ombudsmanlık modeli, merkezi ombudsmanlık kurumlarından farklı olarak doğrudan belediyelere entegre edilmiştir. Yapısal ve işlevsel olarak bağımsız hareket etme kabiliyetine sahip bir denetim organı olarak işlev görür. Yerel düzeyde ombudsmanlık uygulamalarının Avrupa’da yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir. Özellikle İsveç, Norveç ve İngiltere gibi ülkelerde belediyelere bağlı şikâyet denetim birimleri yerel halkın kamu yönetimine güvenini artırma aracı olarak işlev görmektedir. Türkiye’de ise bu modele benzer yapı, 2004 yılında kabul edilen ve daha sonra Cumhurbaşkanı tarafından veto edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunun 42. maddesinde belirtilen ombudsmanlık modeli ile hayata geçirilmek istenmiştir. Ancak kanunun yürürlüğe girememesinden dolayı bu model uygulanamamıştır.

Belediye’ye bağlı yerel ombudsmanlık modelinin uygulanabilirliği, yapısal bağımsızlık ve kararlarının bağlayıcılığı gibi faktörlere bağlıdır. Bu modelin başarılı olabilmesi için ombudsmanın belediye başkanından ve idari yapısından bağımsız olması, yeterli kaynak ve uzman personelle desteklenmesi gerekmektedir. “Yerel düzeyde kurulan ombudsmanlık kurumu; siyasi etkilerden uzak, bağımsız bir yapıyla işlerlik kazandığında, yerel halkın hukuk devleti ilkesine olan güvenini ve yönetim kapasitesini genişletebilir” (Önen ve Küçük, 2021, s. 12). Belediye’ye bağlı ombudsmanlık modeli, yerel yönetimlerde şeffaflığı ve hesap verebilirliği artıran önemli bir araçtır. Ancak kurumun işlerliği; bağımsızlığının sağlanmasına, kaynaklarının artırılmasına ve vatandaşların bilinçlendirilmesine bağlıdır.

3.1.4.4. Karma modeller

Kamu denetimi sistemlerinin gelişiminde ombudsmanlık kurumları önemli bir rol oynamaktadır. Yerel düzeyde ise ombudsmanlık uygulamaları, yönetim biçimleri ve idari yapıların farklılığına bağlı olarak çeşitli modeller şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda, karma modeller, merkezi ve yerel yönetim unsurlarını bir araya getiren, esnek ve çok katmanlı bir denetim anlayışını temsil etmektedir. Karma modeller, klasik yerel ombudsmanlık yapılarının sınırlarını aşarak, hem merkezi hükümetin hem de yerel otoritelerin ortak sorumluluğunu esas alan bir denetim mekanizmasıdır. Bu sistemlerde, yerel ombudsman doğrudan merkezi parlamentoya değil, çoğu zaman yerel meclis ile işbirliği içerisinde hareket eden özerk yapılara bağlıdır. *“Karma modelin temel özelliği, ombudsmanlık kurumunun hem yerel hem de ulusal düzeydeki demokratik hesap verebilirlik mekanizmalarıyla ilişki içinde olmasıdır”* (Buck vd., 2011, s. 133).

Karma modellerin uygulandığı ülkelerde, yerel ombudsmanlar bazen merkezi ombudsmanlık sisteminin bir uzantısı olarak işlev görmektedir, bazen ise kendi başlarına özgün yapılar oluşturmaktadır. Örneğin, İngiltere’de yerel yönetimle ilgili şikâyetleri ele alan Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı, merkezi sisteminin bir parçası olmakla birlikte, merkezi otoriteden bağımsız hareket edebilme kapasitesine sahiptir. *“İngiltere örneği, karma modelin etkili bir temsilidir; burada yerel ombudsman, merkezi düzeydeki Parlamento Ombudsmanı ile koordinasyon içinde çalışırken, yerel halkla doğrudan temas hâlinindedir”* (Hertogh ve Kirkham, 2018, s. 218).

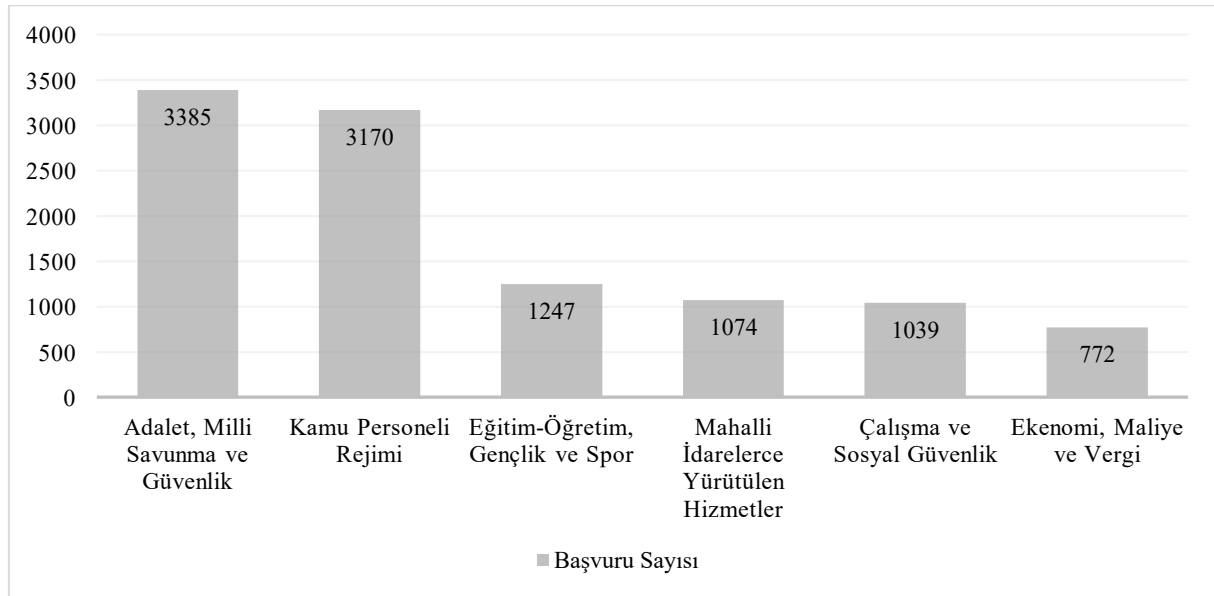
Karma model, özellikle yerel özerklik ile merkezi gözetim arasında denge kurmak isteyen devletlerde tercih edilmektedir. Bu model sayesinde, yerel düzeydeki hak ihlalleri hem yerel bağlamda değerlendirilmekte hem de merkezi mekanizmalarla desteklenen bir yargısal olmayan denetim sağlanmaktadır. *“Karma yerel ombudsmanlık yapısı, yönetim anlayışıyla uyumlu bir şekilde çok düzeyli denetim ve katılım mekanizmaları sunar”* (Gellhorn vd., 2006, s. 424). Bu modellerde çoğunlukla çok aktörlü bir yönetim yaklaşımı benimsenir. Yani, ombudsman yalnızca belediye, il özel idare veya valilikle değil, sivil toplum kuruluşları, vatandaş inisiyatifleri ve bazen de akademik danışma kurulları ile birlikte çalışır. Bu durum, hem hesap verebilirlik hem de vatandaş memnuniyetinin artmasına katkı sunar.

Karma yerel ombudsmanlık modelleri, hem yerinden yönetim ilkelerini koruyarak hem de merkezi gözetimi sağlayarak demokratik yönetim sistemlerinde dengeleyici bir rol üstlenmektedir. Bu yapılar, yerel halkın şikâyetlerini etkili şekilde ele alırken, aynı zamanda idarenin keyfi uygulamalarına karşı da koruyucu bir işlev görmektedir.

3.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞININ UYGULANABİLİRLİĞİ

3.2.1. Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Gerekliliği

Türkiye’de yerel yönetimlerde şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması için yerel ombudsmanlık kurumunun önemi giderek artmaktadır. Türkiye’de ulusal ölçekli Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) 2013’ten beri faaliyette olsa da, “*vatandaş ve idare uyumsuzluklarının büyük bölümü mahalli idare hizmetleri, personel rejimi, imar uygulamaları, yerel vergi ve harçlar gibi mahalli nitelikteki işlemlerden doğmaktadır*” (KDK Yıllık Rapor, 2024, s. 70). Kutlu, Örselli ve Kahraman “*mevcut denetim araçlarının yerinden yönetimin karmaşıklığı karşısında yetersiz kaldığını ve bu nedenle Türkiye’de yerel düzeyde bir ombudsmanlık sistemine duyulan ihtiyacın açık olduğunu vurgular*” (Kutlu vd., 2018, s. 30). Yerel yönetimlerin iç ve dış denetim mekanizmaları, çoğu kez hukuka uygunluk boyutuyla sınırlı kalmakta; hizmet kalitesi, etik davranış veya iyi yönetim gibi davranışsal kriterleri yeterince kapsayamamaktadır. Yerel ombudsmanlık kurumlarının etkinliği, özellikle büyükşehir belediyelerinde yaşanan idari sorunların çözümünde kritik bir rol oynayacaktır. Demokratik katılım açısından bakıldığında, karar alma süreçlerine yakınlık hesap verebilirlik eşiğini düşürür. Safalı, “*katılımcı yönetim ilkelerinin ancak vatandaşın doğrudan başvurabileceği, bağımsız ve erişilebilir bir yerel ombudsman makamıyla kurumsallaşabileceğini savunur*” (Safalı, 2021, s. 26).



Şekil 5: Kamu Denetçiliği Kurumuna 2024 Yılında Yapılan Şikâyet Başvurularının Konularına Göre Dağılımı

Şekil 5’te görüldüğü gibi Kamu Denetçiliği Kurumuna yerel yönetimler ile ilgili başvurular genel başvurular içinde önemli bir kısmı oluşturmaktadır. “*Kamu Denetçiliği*

Kurumuna 2024 yılında yapılan başvurular idari kurumlar açısından incelendiğinde, yerel yönetimler üst sıralarda yer almaktadır” (KDK 2024 Yıllık Rapor, 2025, s. 72). Yerel yönetimlerin hizmet alanının genişlemesi ve demokrasinin tabana yayılması ile yereldeki hak arama sayısı ciddi şekilde artacaktır. “Yargı yolunun uzun ve masraflı olması, yerel düzeyde alternatif uyuşmazlık çözüm mekanizmalarını zorunlu kılmaktadır.” (Gözler, 2020, s. 512). Tüm bahsettiğimiz hususlar incelendiğinde yerel yönetimlerin klasik yapısından kopup yeni bir yüze bürünmesi onu denetleyen mekanizmalarında baştan aşağı değişmesini gerekli kılmıştır. Yerel yönetimler komplike hizmetler üretmekte ve hizmetlerinden yararlanan vatandaşların beklentileri ve talepleri hızlı bir şekilde değişmektedir. Bu yapıdaki yerel yönetimlerin denetimini yaparken tüm bu hususları göz önüne alarak kurulacak bir yapıyla denetlenmesi önemlidir. Türkiye’de yerel yönetimler ombudsmanlığı, yerel katılımı merkeze koyan, yerindelik, açıklık, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve iyi yönetim ilkelerini özümsemiş bir yönetimin kurulmasını kendine görev edinmiş, dinamik bir kurum kimliği şeklinde oluşturulmalıdır. Gelişmiş bir yönetim ve demokrasi geleneğine sahip Avrupa Birliği devletlerinde, yerel yönetimler ombudsmanlığı temel denetim aracı olarak ön plana çıkmaktadır. “Yerel ombudsmanlık modeli, Avrupa Birliğinde yerel demokrasi reformlarının ayrılmaz parçasıdır” (Council of Europe, 2011, s. 34).

Yerel yönetimler ombudsmanlığı; Türkiye’de yerel düzeyde artan kamu hizmeti talepleri, hak ihlalleri ve yönetsel uyuşmazlıklar karşısında vatandaşların idareyle ilişkisini adalet, şeffaflık, yönetişim ve hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yeniden düzenleyecek tamamlayıcı bir denetim kurumu olarak ortaya çıkmaktadır. Yargısal denetimin sınırlılıklarını aşan, katılımı ve yönetişimi güçlendiren bu kurum, yerel idarelerin keyfî ve gecikmeli uygulamalarını önleyerek hem idari etkinliği artıracak hem de vatandaşlık haklarının yerel düzeyde kurumsallaşmasına katkı sağlayacaktır. Böylece yerel demokrasinin derinleşmesini ve kamu yönetimine duyulan güvenin güçlenmesini mümkün kılacaktır. Aynı zamanda yerel yönetimler ombudsmanlığı; katılımcı demokrasinin kurumsal bir aracı olarak vatandaşların yönetime doğrudan geri bildirim sunmalarını mümkün kılmakta, elde edilen tavsiye kararları ve raporları ile yerel yönetimlerde şeffaflığı ve hesap verebilirliği güçlendirmektedir. Bu yönüyle yerel yönetimler ombudsmanı, yalnızca bireysel başvuruların çözülmesini değil, yapısal sorunların tespit edilerek önleyici politika üretimini de destekleyen bir kurum olarak yerel demokrasinin derinleşmesine ve kamu yönetimine duyulan güvenin kalıcı biçimde artırılmasına hizmet edecektir.

Tablo 10: Türkiye’de Yerel Ombudsmanlık İhtiyacının Gerekçeleri (KDK Yıllık Raporları)

Sorun Alanı	Türkiye’de Mevcut Durum	Yerel Ombudsmanlık Katkısı
Hak Arama Yolları	Mahkemeler, idare ve KDK; uzun ve masraflı	Hızlı ve ücretsiz başvuru
Yerel Yönetim Denetimi	İç denetim ağırlıklı	Bağımsız ve dış denetim
Katılım	Danışma mekanizmaları zayıf	Yönetişim temelli ve vatandaş merkezli süreç
Şeffaflık	Bilgiye erişim sınırlı	Tavsiye kararlarıyla açıklık
Hesap Verebilirlik	Siyasi denetim baskın	Hukuk ve hak temelli denetim
Güven	Yerel yönetime güvensizlik	Kurumsal arabuluculuk

Sonuç olarak, Türkiye’de yerel ombudsmanlık kurumunun kurulması, hem yönetsel adaleti güçlendirecek hem de demokratik yerel yönetim anlayışının gelişimine katkı sağlayacaktır. Bu doğrultuda, yerel ombudsmanlıkla ilgili yasal düzenlemelerin acilen hayata geçirilmesi ve uygulamanın yaygınlaştırılması gerekmektedir.

3.2.2. Vatandaşlık Haklarının Kurumsallaşmasına ve Demokratik Sisteme Sağlayacağı Katkılar

Modern demokratik sistemlerde vatandaşlık haklarının yalnızca anayasal düzlemde tanınması yeterli görülmemekte, bu hakların etkin, erişilebilir ve sürekli denetime açık mekanizmalarla korunması gerekliliği ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda, yerel düzeyde oluşturulan ombudsmanlık yapıları, hem hak arama kültürünün yerleşmesini sağlamakta hem de kamu yönetimiyle vatandaş arasında kurumsallaşmış bir iletişim kanalı olarak önemli bir işlev görmektedir. Yerel yönetimler ombudsmanlığı, vatandaşlar ile idare arasında adil ve şeffaf bir ilişki kurulmasını sağlayan önemli bir denetim mekanizmasıdır. Bu kurum, bireylerin hak arama süreçlerini kolaylaştırarak demokratik sistemin güçlenmesine ve vatandaşlık haklarının kurumsallaşmasına katkı sunar. “*Ombudsmanlık, yönetimin hesap verebilirliğini artırarak vatandaşların devlete olan güvenini pekiştirir*” (Gözler, 2020, s. 45).

Vatandaşlık haklarının kurumsallaşması, bireyin devlete karşı sahip olduğu hakların yalnızca tanımlanması değil, aynı zamanda bu hakların kullanılabilirliğinin güvence altına alınması anlamına gelir. Yerel yönetim ombudsmanlıkları, idarenin karar ve uygulamalarının vatandaş lehine denetimini sağlayarak, hizmet sunumunda şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırır. Demokratik sistemin temel taşlarından biri, yönetenlerle yönetilenler arasında kurulan güven ilişkisidir. Bu ilişkinin sağlıklı şekilde sürdürülebilmesi için idari işlemlere karşı etkili başvuru yolları büyük önem taşır. Yerel ombudsmanlık kurumları, vatandaşların kamu kararlarına yönelik daha fazla bilgi sahibi olmalarını ve sürece katılımlarını teşvik eder. Dolayısıyla bu kurumlar, hem yönetim kalitesini hem de demokratik meşruiyeti artırır.

Türkiye’de yerel yönetimler ombudsmanlığının oluşturulması ve güçlendirilmesi, hem yerel demokrasinin gelişimi hem de vatandaş ve devlet ilişkilerinin iyileştirilmesi açısından kritik öneme sahiptir. Bu doğrultuda, yasal, kurumsal ve toplumsal adımların bir arada atılması gerekmektedir.

3.2.3. Vatandaş Merkezli ve Katılımcı Demokrasiye Dayalı Yönetimin Güçlenmesi

Modern kamu yönetimi anlayışı, yönetim ile birlikte vatandaş odaklı ve katılımcı yönetim biçimlerini ön plana çıkarmıştır. Bu bağlamda yerel düzeydeki denetim ve şeffaflık mekanizmaları, demokratik katılımı güçlendiren temel araçlar arasında yer almaktadır. Yerel ombudsmanlık kurumu, tam da bu noktada, vatandaşların yönetime doğrudan katılmasını ve kamu hizmetlerinden memnuniyet düzeylerinin artırılmasını sağlayan önemli bir araç olarak öne çıkmaktadır. *“Yerel ombudsmanlık, vatandaşların idareye karşı şikâyetlerini iletebildiği, kolay erişilebilir, tarafsız ve bağımsız bir denetim mekanizması olarak demokratik katılımın kurumsallaşmasını desteklemektedir”* (Gözler, 2021, s. 217). Özellikle yerel yönetimlerin hizmet sunduğu alanlarda yaşanan sorunların hızlı ve etkin biçimde ele alınması, kamu güvenini ve vatandaş ile devlet ilişkilerinde karşılıklı meşruiyeti güçlendirmektedir.

Katılımcı demokrasi anlayışı, sadece seçim dönemlerinde değil, sürekli bir etkileşim ve denetim mekanizması olarak vatandaşların yönetime müdahil olmalarını gerektirir. Yerel ombudsmanların bağımsız yapısı sayesinde, yerel yönetimlerin idari eylem ve işlemleri tarafsız bir bakış açısıyla değerlendirilebilmekte, bu da yerel düzeyde hesap verebilirliği artırmaktadır. Yerel ombudsmanlığın işlevselliği, aynı zamanda yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesini de kolaylaştırmaktadır. Ortak akla dayalı, çoğulcu, şeffaf ve hesap verebilir bir yerel yönetim yapısı, ancak etkili bir denetim ve katılım mekanizmasıyla mümkün olabilir.

Sonuç olarak, yerel ombudsmanlık kurumu, sadece bireysel adaletin sağlanmasına değil, aynı zamanda demokratik kültürün gelişmesine, vatandaşların yönetime olan inancının artmasına ve yönetsel süreçlerin katılımcı şekilde işlemesine hizmet eden önemli bir yapı taşı oluşturmaktadır.

3.2.4. Yerel Bilinçlenmeye Ombudsmanlığın Katkısı

Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ve toplumsal katılımın güçlendirilmesi, yerel bilinçlenmenin artırılması ile doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamda, yerel ombudsmanlık sistemi, sadece bir denetim aracı değil, aynı zamanda vatandaşların hakları konusunda bilinçlenmelerine katkı sağlayan önemli bir katılımcı yönetim unsurudur. *“Ombudsman sadece idari gücü denetleyen bir kişi olarak değil aynı zamanda vatandaşların eğitimcisi olarak da görev yapar, onların haklarını ve bunları savunmak için kullanılabilecek yöntemleri anlamalarına yardımcı olur”* (Reif, 2004, s. 72).

Yerel yönetimlerin karmaşıklığı ve gündelik yaşam üzerindeki doğrudan etkileri düşünüldüğünde, halkın yönetime dair haklarını bilmesi ve bu hakları kullanabilmesi demokratikleşme için hayati önem taşımaktadır. *“Yerel düzeyde ombudsmanlar, kurumları sıradan vatandaşlar için daha ulaşılabilir ve şeffaf bir hale getirerek katılımcı demokrasiyi teşvik ederler”* (Gregory ve Giddings, 2000, s. 151). Bu nedenle yerel ombudsmanlık, sadece şikâyetleri almakla kalmaz, katılım süreçlerini de yönlendirir. Ayrıca, ombudsmanlık kurumunun yerel halkla doğrudan temas kurabilen yapısı, yönetim ilkelerinin tabana yayılmasında kritik bir rol oynar. *“Yerel ombudsman, tabandan gelen endişeler ile kurumsal hesap verebilirlik arasında bir ara yüz görevi görerek, toplumsal bilince katkıda bulunur”* (Pallett, 2008, s. 89).

Bu bağlamda ombudsmanlar, yerel düzeyde halkın sadece haklarını savunmasına değil, aynı zamanda idare karşısında eşit ve bilgili bireyler olarak varlık göstermesine olanak tanır. Bu doğrultuda, kamuoyunun bilinçlendirilmesi, yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun kurulması ve erişilebilirliğinin artırılması, Türkiye’nin demokratik gelişimi için kritik bir adım olacaktır.

3.2.5. Türkiye’de Yerel Yönetimler Ombudsmanlığının Uygulanmasına Getirilen Eleştiriler

Yerel düzeyde kamu denetimi birimlerinden olan ombudsmanlık kurumu, demokratik ülkelerde vatandaşların idare karşısında hak arama yollarından biri olarak kabul edilmektedir. Ancak bu kurumun Türkiye’de yerel yönetim ölçeğinde uygulanabilirliğine dair ciddi eleştiriler bulunmaktadır. Bu eleştiriler, hem yapısal hem de kültürel temellere dayanmaktadır.

Türkiye’de kamu denetçiliği kurumunun anayasa ile güvence altına alınması ve 2010 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle ombudsmanlık kurumunun kurulması önemli bir adım olarak değerlendirilmiştir. Ancak bu kurumun yerel yönetimler düzeyindeki uygulanmasına yönelik talepler ve girişimler çeşitli eleştirilere konu olmuştur. Bu eleştiriler genel olarak aşağıda sunulan alanlarda yoğunlaşmıştır.

i.Türkiye’de vatandaşların hak arama kültürü gelişmiş ülkelerle kıyaslandığında oldukça zayıftır. Yerel ombudsmanlık kurumunun etkili işlemesi için vatandaşların idari eylemlere karşı bilinçli ve örgütlü bir şekilde tepki verebilmesi gerekmektedir. Ancak bu bilinç düzeyinin yeterince gelişmemiş olması, kurumun işlevsiz kalmasına neden olacağı düşüncesini gündeme getirmiştir.

ii.Yerel yönetimlerin çoğu zaman merkezi iktidarın uzantısı gibi hareket etmesi, bağımsız bir denetim organı olan ombudsmanlık kurumunu siyasi olarak etkileyebilir. Yerel düzeyde oluşturulacak bir ombudsman yapısının, siyasi baskılar karşısında tarafsızlığını koruyamayacağı yönünde endişeler vardır.

iii.Türkiye’nin idari sistemi güçlü bir merkeziyetçi geleneğe sahiptir. Yerel yönetimlerin yetkileri sınırlı, kaynakları ise büyük ölçüde merkezi idareye bağlıdır. Bu durum, yerel düzeyde bağımsız ve güçlü bir ombudsmanlık yapısının gelişmesini zorlaştıracığına yönelik eleştiriler mevcuttur.

iv.Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimi büyük ölçüde merkezi denetime dayanmakta, yargısal denetim ise sınırlı ve geç işlemektedir. Bu çerçevede, yerel ombudsmanlık kurumu için özel bir yasal düzenleme yapılmaması durumunda, oluşturulacak yapının belirsizlik içinde işleyeceği öngörülmektedir.

v.Türkiye’de yerel yönetim ombudsmanlığı fikri teorik olarak önemli bir denetim ve şeffaflık aracı olsa da, uygulamada karşılaşılabilecek siyasal, toplumsal ve kurumsal engeller bu sistemin işlevselliğini büyük ölçüde sınırlandıracığı eleştirisi yapılmaktadır. Siyasal tarafsızlık, idari özerklik ve hak arama kültürü gelişmeden, yerel ombudsmanlık modeli Türkiye koşullarında soyut bir ideal olarak kalacağı genel olarak dile getirilmektedir.

3.3. TÜRKİYE İÇİN YEREL YÖNETİMLER OMBUDSMANLIĞI MODELİ: KAMU HAKEMLİĞİ

3.3.1. Kamu Hakemliği ile Kamu Hakeminin Anayasal ve Yasal Çerçevesi

Demokratik hukuk devletlerinde, kamu yönetiminin denetimi yalnızca yargı eliyle değil, aynı zamanda yargı dışı denetim yollarıyla da sağlanmaktadır. Bu bağlamda, Kamu Hakemliği, vatandaşların idareyle yaşadığı uyuşmazlıkların çözümünde alternatif ve etkin bir

denetim mekanizması olarak öne çıkmaktadır. Türkiye’de 2010 yılında Anayasa değişikliğiyle kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) bu doğrultuda önemli bir adım olsa da, daha işlevsel bir Kamu Hakemliği modelinin anayasal ve yasal zemini yeniden değerlendirilmelidir. Hukuk devleti ilkesinin temel unsurlarından biri, idarenin işlemlerine karşı bireylerin etkili ve ulaşılabilir denetim yollarına sahip olmasıdır. Bu noktada yerel düzeyde kurulacak bir Kamu Hakemliği, klasik (genel) ombudsmanlık mekanizmalarına göre daha erişilebilir, hızlı ve pratik bir çözüm sunabilir. Kamu Hakemliği, vatandaşların belediyeler ve diğer yerel idare birimleriyle yaşadığı uyuşmazlıklarda arabulucu, denetleyici ve rehber bir işlev görecektir.

İngiltere, İtalya ve Kanada gibi ülkelerde uygulanan yerel ombudsmanlık modelleri, Türkiye için örnek teşkil etmektedir. Örneğin, İngiltere’deki Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı Kurumu, vatandaşların belediyelere dair şikâyetlerini bağımsız biçimde değerlendirerek tavsiyeler sunmaktadır. *“İngiltere’de yerel ombudsmanlık, vatandaşların günlük yaşamına doğrudan etki eden kararlara karşı adil ve tarafsız bir mekanizma olarak işlemektedir”* (Smith, 2018, s. 256). Türkiye’de benzer bir sistemin kurulması, merkezi kamu denetçiliğinin yetersiz kaldığı yerel uyuşmazlıklarda yeni bir çözüm kapısı aralayabilir.

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 127. maddesi, mahallî idarelerin kuruluş ve işleyiş esaslarını belirlemektedir. Bu madde, yerel yönetimlerin demokratik denetimi için önemli bir anayasal çerçeve sunmaktadır. Buna ek olarak, 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile getirilen ve 74. maddede yer alan Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK); genel idari işlemlerin denetimi açısından önemli olsa da, yerel yönetimlerle sınırlı ve yerinde denetim sağlayabilecek bir yapıya sahip değildir. Bu eksiklik, yerel kamu hakemliği kurumunun anayasal düzeyde tanımlanmasını gerektirir.

Anayasa mahkemesi, Anayasasın 6. maddesine dayanarak anayasal dayanağı olmayan ve kanunla kurulmaya çalışılan birçok kurumun kuruluşuna dair kanunu iptal etmiştir. Bu anayasal kısıt karşısında kurulacak Kamu Hakemliği sadece yasal boyutta kalmamalıdır. Kurum; 1991 yılında Paris’te düzenlenen BM destekli bir toplantıda kabul edilen ve ardından 1993 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 48/134 sayılı kararıyla resmi olarak benimsenmiş Paris Prensipleri doğrultusunda anayasal bir kimlik kazanmalıdır. Bu boyut da 1982 Anayasasının 74. maddesinde genel bir değişiklik ile sağlanabilir ve insan hakları kurumlarına başvurma hakkı başlığı altında Kamu Denetçileri ve Hakemleri Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Kamu Hakemliği düzenlenebilir. Böyle bir düzenleme, 1982 Anayasasının hak arama özgürlüğüne geniş bir yorum katarak, insan haklarının korunmasını

yalnızca yargısal denetimle sınırlamayan, idari denetimi güçlendiren ve yerel demokrasiyi insan hakları ekseninde derinleştiren bütüncül bir anayasal uygulama alanı yaratacaktır.

Kamu Hakemliği kurumunun, yerel yönetimlerin hukuka uygunluğunu ve vatandaş memnuniyetini artırmaya yönelik yetkilerle donatılması gereklidir. Bu kapsamda; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve İmar Kanunu'na eklenecek özel düzenlemeler ile kurumun teşkilatına ve işleyişine ilişkin yasa çerçevesinde Kamu Hakemliği oluşturulabilir. Hukuki açıdan, bu kurumun kararlarının bağlayıcılık düzeyi, başvuru yolları, görev süresi ve atanma usulleri gibi konular detaylı şekilde kuruluş kanununda düzenlenmelidir. Aynı zamanda bu kurumun; TBMM, yürütme organı, yargı organı ve yerel yönetim birimleri ile olan ilişkisi ve kurumsal bağımsızlığı anayasal güvence altında olmalıdır.

Türkiye’de kurulacak Kamu Hakemliği kurumunun, anayasa ve yasal düzenlemelerle güvence altına alınması; bağımsız, tarafsız ve erişilebilir olması için önemli bir parametredir. Bu kurumun yerel yönetim üzerindeki denetim rolü, vatandaşların idareye olan güvenini artıracak gibi, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetiminin inşasına da katkı sağlayacaktır. Etkin bir ombudsmanlık sistemi, hukuk devletinin yerel düzeyde kurumsallaşmasının en önemli araçlarından biri olacaktır.

3.3.2. Kamu Denetçileri ve Hakemleri Kurulu

Teşkil edinilmek istenen Kurul’un, hâlihazırda merkezi düzeyde görev yapan Kamu Denetçiliği Kurumu sekretaryasında faaliyetlerini sürdürmesi düşünülmektedir. Kurulun doğal üyelerinin; mevcut Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçisi, Kamu Denetçiliği Kurumu Denetçileri ve 81 ilin Kamu Hakemleri olması, Kurulun amacı doğrultusunda hareket etmesini sağlayacaktır. Kamu Denetçiliği Kurumu Başdenetçisi’nin Kurula başkanlık etmesi ise sistemin işlerliğini artıracaktır. Kurulun gündemi doğrultusunda Kurul’a ilgili kamu ve özel idarelerin temsilcileri ve yöneticileri de katılabilecektir. Kamu Denetçileri ve Hakemleri Kurulu bütçesi, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun genel bütçesi içinde ancak ayrı bir bütçe kalemi olarak düzenlenerek mali özekliği sağlanacaktır.

Bu kurulun oluşturulmasındaki amaç; Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) bünyesinde merkezi ve yerel düzeyde hak arama mekanizmaları arasında koordinasyonu güçlendiren bir yapı kurmaktır. Kurulun, Başdenetçi başkanlığında ve denetçiler ile il düzeyindeki kamu hakemlerinin katılımıyla toplanması, idarenin eylem ve işlemlerine ilişkin şikâyetlerin; merkez

ve yerel düzeyde halk adına denetim yapan denetçi hakemler kanalıyla; bütüncül, karşılaştırmalı ve yerindelik ilkesi doğrultusunda ele alınmasına imkân sağlayacaktır. Gündemle bağlantılı olarak kamu ve özel idare temsilcilerinin toplantılara dâhil edilebilmesi ise, kurulun yalnızca denetleyici değil, aynı zamanda önleyici ve yönlendirici bir işlev üstlenmesine katkı sunacak; böylece iyi yönetim, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerinin idari uygulamalara daha etkin biçimde yansıtılmasını destekleyecektir.

Kurulun görevlerinden biri de KDK ve kamu hakemlerinin yıllık raporları ile uluslararası insan hakları düzenlemelerini analiz etmektir. Kurul yapacağı bu analiz doğrultusunda sistematik hak ihlallerine yönelik politika önerileri geliştirmeli ve kamu hizmeti sunumunda yapısal sorunlara dikkat çekmelidir. Modelimizde önerdiğimiz bu kurulun kurulmasıyla, ulusal ve yerel düzeyde etkileşimi sağlanmış ve etkin bir denetim ve hakemlik mekanizması hayata geçirilmiş olacaktır.

3.3.3. Kamu Hakemliğinin Kuruluşu, Görev ve Çalışma İlkeleri

Kamu Hakemliği kurumu'nun, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına karşı sorumlu, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve her il merkezinde ayrı ayrı teşkilatlanacaktır. Bu yapının, merkezi yönetimden, yerel idarelerden ve siyasi etkilerden bağımsız olarak faaliyet gösteren özerk bir kamu denetim birimi olarak yapılandırılması önerilmektedir. Kurum, kamu hakemi ve genel sekreterlikten oluşmalıdır. Kamu Hakemliğinde, yeterli sayıda raportör, genel sekreter ve diğer personel görev yapmasının Kurumun etkinliğini arttıracığı düşünülmektedir. Kamu Hakemlikleri, Kamu Denetçileri ve Hakemleri Kurulu ile koordineli çalışmalı; ancak denetim ve karar süreçlerinde tam bağımsızlık ilkesine sahip olmalıdır. Her yıl TBMM'ye ve Kamu Denetçileri ve Hakemleri Kuruluna faaliyet raporu sunan bir yapı oluşturulmalıdır. Kamu Hakemliği, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına karşı hesap verebilir olmakla birlikte, kamusal faaliyetlerini özerk bir idari yapı içinde sürdüren, kamu tüzel kişiliğine ve özel bütçeye sahip bir denetim kurumu olarak kurgulanmalıdır. İl düzeyinde teşkilatlanması öngörülen Kamu Hakemliği, merkezi idare, yerel yönetimler ve siyasal aktörlerden kurumsal ve işlevsel bağımsızlık esasına göre faaliyet göstermesi gereklidir. Kamu Hakemliği, Kamu Denetçileri ve Hakemleri Kurulu ile eşgüdüm içinde çalışmakla birlikte, inceleme ve karar alma süreçlerinde hiçbir makamdan talimat almaksızın hareket etme yetkisini haiz olmalıdır. Ayrıca kurumun, yıllık faaliyet ve değerlendirme raporlarını TBMM'ye ve Kamu Denetçileri ve Hakemleri Kuruluna sunması suretiyle şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri güçlendirilmelidir.

Kamu Hakemliği; belediyelere, il özel idarelerine, köylere ve yerel idarelerin bağlı kuruluşları ile iştiraki şirketlere ilişkin bireysel ve kurumsal şikâyetleri alır. Hizmette gecikme,

haksız işlem, yetersiz bilgilendirme, kötü yönetim, ayrımcılık ve vatandaş memnuniyetsizliği gibi konular temel şikâyet alanlarıdır.

Tekrarlayan şikâyetler üzerinden yerel yönetimlerin yapısal sorunlarını tespit etmeli ve önleyici politika önerileri geliştirmelidir. Yerel halkı bilgilendirme ve yönetim farkındalığını artırma amacıyla eğitim ve seminer faaliyetleri düzenlemelidir. Hiçbir kamu kurumu, siyasi parti veya yerel yönetim, hakemin karar alma sürecine müdahale etmemelidir.

3.3.3.1. Kamu hakemliğinin yetki alanının belirlenmesi

Kamu Hakemliğinin işlevselliği ve meşruiyeti, en temelde yetki alanının açık biçimde tanımlanmasına bağlıdır. Yetkinin sınırları, hem denetimin etki gücünü hem de kurumlar arası uyumu doğrudan etkiler. Bu çerçevede yetki alanı; coğrafi kapsam, idari aktörler, işlem türleri ve istisnalar bakımından tanımlanmalıdır. Bu yetki alanı, idarenin hukuki sorumluluğunun bulunduğu ve kamu gücünün kullanıldığı tüm işlem ve tasarrufları içermekle birlikte, yasama faaliyetleri, yargı kararları ve yargı yetkisi kapsamındaki işlemler dışarıda bırakılmalıdır. Kamu hakemi, görev alanına giren konularda vatandaş başvurularını değerlendirme yetkisini haiz olup, idari süreçlerin işleyişine ilişkin yapısal ve sistemik sorunları tespit ederek çözüm önerileri geliştirebilir. Yetki alanının il düzeyinde tanımlanması, yerindelik ilkesinin etkin biçimde uygulanmasına imkân tanırken; aynı zamanda Kamu Hakeminin bölgesel ihtiyaçlara duyarlı, hızlı ve erişilebilir bir denetim mekanizması olarak faaliyet göstermesini sağlayacaktır.

Her Kamu Hakemliği yalnızca kendi il mülki sınırları içindeki kurumlar, yerel yönetim birimleri, yerel yönetim birimlerinin iştirakleri, taşeronları ve bağlı kuruluşları üzerinde yetkili olmalıdır. Merkezi idareye bağlı teşkilatların eylem ve işlemlerinden sadece yereli ilgilendirenler ve yerel düzeyde etki yaratan uygulama, işlemler Kamu Hakemliği görev alanında olup bu teşkilatların ülke geneline ya da bölge düzeyine yönelik işlemleri, uygulamaları kapsam dışında tutulmalıdır. Kamu Hakemliği; bu kurum ve kuruluşların yerel düzeydeki idari işlemlerine, hizmet eylemlerine, ihmallerine ve vatandaşlık haklarına yönelik şikâyetleri inceleme yetkisine sahip olmalıdır. Mahkemeye taşınmış veya kesinleşmiş yargı kararlarıyla ilgili konular ile merkezi idareye ait ülke bütününe ilgilendiren stratejik kararlar Kamu Hakemliğinin yetki alanı dışında olmalıdır.

3.3.3.2. Kamu hakeminin görev ve yetkileri

Kamu Hakemliği, kamu hakemi tarafından idare ve temsil edilmelidir. Kamu Hakeminin görevleri; *“kuruma gelen şikâyetleri incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunma, yıllık raporu hazırlamak, yıllık raporu beklemeksizin gerek gördüğü konularda özel*

rapor hazırlamak, raporları kamuoyuna duyurmak” (KDK Kanunu, 2012, m. 7), yokluğunda kendisine vekâlet edecek raportörü belirlemek, raportörler arasındaki iş bölümünü düzenlemek, genel sekreteri ve diğer personeli atamak şeklinde sıralanabilir.

Kamu hakemi, bireylerin yerel idareyle ilişkilerinde ortaya çıkan hak ihlali iddialarını incelemek, değerlendirmek ve çözüm üretmekle görevli olup; idarenin işlem, eylem ve tutumlarını hukuka uygunluk, hakkaniyet ve iyi yönetim ilkeleri çerçevesinde denetleme yetkisine sahip olmalıdır. Bu kapsamda kamu hakemi, başvuruları resen veya talep üzerine ele alabilir; ilgili kamu kurumlarından her türlü bilgi ve belgeyi talep edebilir, ilgilileri dinleyebilir ve yerinde inceleme yapabilir. İnceleme sonucunda bağlayıcı nitelik taşımamakla birlikte tavsiye, uyarı ve iyileştirme önerileri içeren kararlar alarak idarenin uygulamalarını yönlendirme işlevi üstlenir. Ayrıca kamu hakemi, tespit edilen yapısal sorunlara ilişkin raporlar hazırlayarak üst kurullara sunmak, idari süreçlerde tekrar eden hak ihlallerinin önlenmesine yönelik politika önerileri geliştirmek ve vatandaşların hak arama bilincini güçlendirecek faaliyetlerde bulunmak suretiyle, idarenin demokratikleşmesine katkı sağlayan bir arabulucu rolünü bünyesinde barındırması önemlidir.

3.3.3.3. Raportörlerin görevleri

Kamu Hakemliği bünyesinde görev yapacak raportör kadrosu, kamu hakeminin denetim faaliyetlerini etkili, hızlı ve hukuka uygun şekilde yürütmesine yardımcı olmak üzere oluşturulan uzman destek personelidir. Vatandaşlardan gelen başvuruları ön incelemeye tabi tutarak eksiklikleri belirler ve tamamlanmasını sağlar. Başvurunun Kamu Hakemliğinin yetki alanına girip girmediğini değerlendirir ve hakeme rapor sunar. Usule aykırı ya da yargıya intikal etmiş başvuruları sınıflandırır. İlgili belediye, il özel idaresi, köy, yerel iştirak şirketleri ve kamu kurumlarından resmî bilgi ve belge talep edebilmelidir. Gerekli görüldüğünde yerinde inceleme yaparak delil toplamalı ve durumu belgelemelidir. Uyuşmazlığın taraflarını, işlem türünü, yasal dayanakları ve benzer emsal kararları gösteren analitik değerlendirme raporları hazırlarlar. Hak arama yolları hakkında kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla eğitim, toplantı ve bilgilendirme çalışmalarına katkı sunarlar. Kamu hakeminin koordinesinde tek ya da ekip halinde çalışırlar.

Kamu Hakemliği bünyesinde görev yapması öngörülen raportörler, kurumun inceleme ve değerlendirme faaliyetlerinin teknik ve analitik omurgasını oluşturan uzman personel olarak yapılandırılmalıdır. İngiltere’de Parlamenter Ombudsman ve Yerel Yönetimler Ombudsmanı sistemlerinde görev yapan caseworker ve investigating officer modellerine benzer biçimde raportörler, başvuruların ilk kabulünden karar taslağının oluşturulmasına kadar tüm sürecin hazırlayıcı aşamalarında aktif rol üstlenmelidir. Bu kapsamda raportörler; başvuruların kabul

edilebilirliğini değerlendirmek, ilgili idarelerle yazışmaları yürütmek, olay ve belge incelemesi yapmak, karşılaştırmalı içtihat ve iyi uygulama örneklerini analiz etmekle yetkili kılınmalıdır.

İtalya’da Bölgesel Ombudsmanlıklarda (Difensore Civico) görülen uygulamalarda olduğu gibi raportörlerin yalnızca dosya inceleyen teknik personel değil, idare ile başvuru arasında iletişimi kolaylaştıran ve uzlaştırmacı işlev üstlenen bir konumda bulunmaları hedeflenmelidir. Bu doğrultuda raportörlerin; müzakere yeteneğine sahip, kamu hukuku ve idare pratiği konusunda uzmanlaşmış, gerektiğinde çözüm odaklı öneriler geliştirebilen nitelikte seçilmesi kurumun etkinliğini artıracaktır. Böyle bir raportör yapısı, Kamu Hakemliğinin karar kalitesini yükseltmekle kalmayacak; aynı zamanda kurumsal hafızanın oluşmasına ve idari standartların tutarlı biçimde uygulanmasına katkı sağlayacaktır.

Bu doğrultuda raportörler; hızlı, hukuka uygun, delillere dayalı ve vatandaş memnuniyetini artırıcı kararlar almasını sağlamak üzere destekleyici, analiz edici ve rehberlik edici görevler yürütürler.

3.3.3.4. Genel sekreterliğin kuruluşu ve görevleri

Genel Sekreterlik; Kamu Hakemliğinin idari ve mali işleriyle sekretarya hizmetlerini yerine getirmesi için planlanan birimdir. Genel Sekreterlikte genel sekreter ve diğer idari personel görev yapmalıdır. Kurumun büro işlemini yürütmek, personelin şahsi dosyalarını tutmak, kurumun arşiv hizmetlerini yürütmek, “10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile mali hizmetler birimi ve strateji geliştirme birimlerine verilen görevleri yapmak, personelin izin ve emeklilik işlemlerini yürütmek, kurumda çalışan personelin özlük işleri ile sağlık ve sosyal hizmet faaliyetlerini yürütmek, kurumun görev alanıyla ilgili hususlarda bilişim sisteminin kullanılmasını sağlamak” (KDK Kanunu, 2012, m. 9) ve Kamu Hakeminin verdiği işleri yapmak Genel Sekreterliğin temel görevi olmalıdır.

Kamu Hakemliği bünyesinde görev yapması öngörülen genel sekreter, kurumun idari, mali ve kurumsal kapasitesinin etkin biçimde işlemlerini sağlayan stratejik bir yönetim aktörü olarak konumlandırılmalıdır. Bu yapı, Kanada’da özellikle Ontario Ombudsmanlığı ve yerel yönetimler alanında faaliyet gösteren ombudsman ofislerinde görülen Secretary General / Executive Director modelinden esinlenerek tasarlanabilir. Kanada örneğinde genel sekreter, ombudsmanın karar ve inceleme yetkilerine müdahil olmaksızın; insan kaynakları yönetimi, bütçe uygulamaları, kurumsal planlama, iç işleyiş standartları ve raporlama süreçlerinden sorumlu olmak suretiyle, denetim faaliyetlerinin bağımsız ve kesintisiz biçimde yürütülmesine kurumsal zemin sağlar.

Bu doğrultuda Kamu Hakemliği Genel Sekreteri, kurumun idari işleyişini düzenlemek, idari, mali ve destek personeli arasında görev dağılımını koordine etmek, performans ve iş akışlarını izlemekle yetkili olmalıdır. Kanada yerel ombudsmanlık uygulamalarında olduğu üzere genel sekreterin rolü, Kamu Hakeminin karar bağımsızlığını güçlendiren tamamlayıcı ve koruyucu bir fonksiyon olmalıdır. Bu tür bir yapılanma, Kamu Hakemliğinin kurumsal sürdürülebilirliğini ve idari profesyonelliğini artıran temel unsurlardan biri olacaktır.

3.3.3.5. Kamu hakeminin nitelikleri

Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olması, kamu haklarından mahrum olmaması, adli sicilinin temiz olması, yüz kızartıcı suçlar, görevi kötüye kullanma, rüşvet, zimmet, sahtecilik, ihaleye fesat karıştırma gibi suçlardan mahkûm olmamış olması kamu hakeminin temel nitelikleri olmalıdır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler, kamu yönetimi veya yargı alanında en az 10 yıl mesleki deneyim sahibi olması, yükseköğretim mezunu olması, kırk yaşını doldurmuş olması, siyasi parti üyesi olmaması ve seçildiği tarihten itibaren herhangi bir kurum ile ilişığının olmaması tecrübesi, yetkinliği, yeterliliği ve bağımsızlığı için elzem niteliklerdir.

Kamu hakemi, yalnızca hukuki ve mesleki bilgiye sahip bir denetçi olmanın ötesinde; bağımsız, tarafsız ve yüksek mesleki ehliyete sahip bir kamu adaleti aktörü olmasını gerektirmelidir. Buna göre Kamu Hakemi; öncelikle idare hukuku, anayasa hukuku ve insan hakları alanlarında güçlü bir kuramsal birikime ve kamu yönetimi pratiğine ilişkin derin bir deneyime sahip olmalıdır. Kamu hizmetlerinin işleyişini, idari karar alma süreçlerini ve bürokratik yapıyı yakından tanıyan; merkezi ve yerel idarelerin işlevsel gerçekliğine hâkim bir meslek geçmişı, hak ihlallerinin doğru tespit edilmesi açısından temel bir ölçüt olarak benimsenmelidir. Bununla birlikte kamu hakemi, karar ve değerlendirmelerinde siyasal tarafsızlığı tartışmasız, etik standartları yüksek ve kamuoyu güvenini sağlayabilecek kişisel itibara sahip olmalıdır. Ombudsmanlık geleneğinde görüldüğu üzere, hakemin bireysel bağımsızlığı yalnızca hukuki güvencelerle değil, aynı zamanda mesleki duruşu ve objektifliği ile pekiştirilmelidir. Ayrıca kamu hakemi, uyuşmazlık çözümünde iletişim ve uzlaştırma becerileri gelişmiş, gerekçeli karar yazma yetkinliği yüksek, idare ile vatandaş arasında denge kurabilen bir yaklaşımı benimsemelidir. Kamu hakeminin yalnızca şikâyetleri sonuçlandıran bir makam değil; idarenin iyi yönetim ilkelerine yönelmesini sağlayan ahlaki ve kurumsal bir referans otoritesi olmalıdır.

Tablo 11: Kamu Hakeminin Genel Nitelikleri (KDK Kanunu, 2012)

Kamu Hakeminin Niteliği	Açıklama
Hukuki ve İdari Bilgi	İdare hukuku, anayasa hukuku, insan hakları ve kamu yönetimi konularında derin bilgi ve deneyim sahibi olmalıdır.
Bağımsızlık ve Tarafsızlık	Karar ve değerlendirmelerde siyasi veya idari baskılardan etkilenmemelidir.
Etik Duruş ve Güvenilirlik	Kamuoyu nezdinde saygınlığı olan ve etik standartlara bağlı bir kişilik.
Analitik ve Problem Çözme Yeteneği	Başvuruları inceleyip sistematik çözüm önerileri geliştirebilmelidir.
İletişim ve Uzlaştırma Becerisi	Taraflar arasında etkin diyalog kurabilmeli ve uzlaşma yolları önerebilmelidir.
Karar Gerekçesi ve Raporlama Yeteneği	İncelemeleri ve tavsiyeleri açık, anlaşılır ve gerekçeli biçimde raporlayabilmelidir.

Kamu Hakemliği, sadece teknik bir denetim görevi değil, aynı zamanda kamusal adaletin ve vicdanın temsili anlamına gelir. Bu nedenle hakemin nitelikleri, hem yönetim ilkeleriyle uyumlu, hem de kamu güvenini sağlayacak yüksek bir standartta tanımlanmalıdır.

3.3.3.6. Kamu hakemliğinin çalışma ilkeleri

Kamu Hakemliği kurumunun güvenilir, etkili ve vatandaş odaklı işlemesi için, kamu hakemlerinin ve raportör kadrosunun uyması gereken çalışma ilkeleri açık, denetlenebilir ve yönetim anlayışıyla uyumlu şekilde belirlenmelidir. Kamu Hakemi, tüm başvuruları hiçbir kurum, siyasi yapı veya kişi lehine ya da aleyhine davranmadan değerlendirmelidir.

Bu kurumun çalışma ilkeleri, İngiltere’de Yerel Yönetimler ve Sosyal Bakım Ombudsmanlığı (Local Government and Social Care Ombudsman - LGSCO) uygulamalarında geliştirilen idari adalet anlayışı esas alınarak; erişilebilirlik, tarafsızlık, hakkaniyet ve öğrenen idare yaklaşımı çerçevesinde belirlenebilir. Öncelikle kurum, başvuru yolları bakımından sade, ücretsiz ve vatandaş odaklı bir yapıda tasarlanmalı; bireylerin hukuki temsil zorunluluğu

olmaksızın kolaylıkla başvuruda bulunabilmesine imkân tanınmalıdır. LGSCO örneğinde olduğu gibi başvuruların kabulü, ön inceleme ve esasa girme aşamaları açık ölçütlere bağlanmalı; başvuru süreci hakkında düzenli ve anlaşılır biçimde bilgilendirilmelidir.

İnceleme sürecinde kurumun temel çalışma ilkesi, yalnızca hukuka aykırılığı tespit etmekle sınırlı kalmayan; “maladministration (kötü yönetim)” kavramına dayalı olarak kötü yönetim, gecikme, eksik bilgilendirme ve orantısız uygulamaları da kapsayan geniş bir denetim anlayışı olmalıdır. Bu doğrultuda kamu hakemi ve raportörler, yazılı incelemenin yanı sıra idareyle temas kurma, bilgi ve belge talep etme, çözüm odaklı öneriler geliştirme yetkisini aktif biçimde kullanmalıdır. İngiltere pratiğinde öne çıkan biçimde, uzlaşma ve erken çözüm mekanizmalarına öncelik verilmesi, hem idari yükü azaltacak hem de başvuru sürecinin tatminini artıracaktır.

Kurumsal işleyişin bir diğer temel ilkesi şeffaflık ve öğrenilebilirlik olmalıdır. Kararların gerekçeli biçimde yayımlanması, iyi ve kötü uygulama örneklerinin raporlanması ve idarelere rehberlik edecek tematik raporların hazırlanması, kurumun yalnızca bireysel şikâyetleri çözen değil; yerel yönetimlerin hizmet kalitesini yükselten yapısal bir aktör haline gelmesini sağlayacaktır. LGSCO modelinde olduğu gibi, yıllık raporlar aracılığıyla TBMM ve kamuoyuna hesap verilmesi, Kamu Hakemliğinin demokratik meşruiyetini ve kurumsal güvenilirliğini güçlendiren temel çalışma ilkelerinden biri olarak benimsenmelidir.

“Kurum, faaliyetlerinde elektronik ortam ve iletişim araçlarının kullanılmasını gözetmelidir” (KDK Kanunu, 2012, m. 8). Herkesin kolayca başvurabileceği, ücretsiz ve bürokratik engellerden arındırılmış bir başvuru sistemi kurulmalıdır. Çalışma ilkeleri, Kamu Hakemliğini yalnızca bir şikâyet çözüm mekanizması değil, aynı zamanda yerel düzeyde yönetim, şeffaflık, katılım ve hesap verebilirlik ilkelerinin taşıyıcısı olmayı amaçlamalıdır.

3.3.4. Kamu Hakeminin Adaylığı ve Seçimi

Kamu Hakemliğinin yürütme erki ve yerel yönetimler karşısındaki bağımsızlığının güçlendirilmesi ve demokratik meşruiyetinin artırılması amacıyla nihai seçimin Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından yapılması önem taşımaktadır. Bu modelde, Kamu Hakemliği adaylık süreci yerel düzeyde başlatılmalı ve yerindelik ilkesi gereği, hizmetin muhatabı olan vatandaşa en yakın temsil organları sürece dâhil edilmektedir. Bu kapsamda; büyükşehir belediyesi bulunan illerde Büyükşehir Belediye Meclisi üyelerinden, diğer illerde ise İl Genel Meclisi üyelerinden oluşan bir komisyon tarafından, Kamu Hakemliği için başvuruda bulunan aday adayları arasından gerekli şartları taşıdığı ve uygun bulunduğu

değerlendirilen üç aday, başvuru süresinin sona erdiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirlenerek TBMM Başkanlığına bildirilmelidir. TBMM, bu adaylar arasından Kamu Hakemini Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) Başdenetçi ve denetçilerin seçim usullerine benzer bir yöntemle, nitelikli çoğunluk ve şeffaflık ilkeleri çerçevesinde seçmesi uygun olacaktır. Bu yöntem, Kamu Hakemliğini yürütme organının ve yerel baskı unsurlarının etkisinden uzaklaştıran temel kurumsal güvencelerden biri olarak değerlendirilebilir.

Yukarıda belirtilen seçim usulüne alternatif ve yerindelik ilkesinin daha güçlü bir biçimde hayata geçirilmesi amacıyla, ikinci bir yol olarak kamu hakeminin doğrudan yerel karar organları tarafından seçilmesi de öngörülebilir. Bu modelde, büyükşehir belediyesi bulunan illerde Büyükşehir Belediye Meclisi, diğer illerde ise İl Genel Meclisi, başvuruda bulunan adaylar arasından Kamu Hakemini doğrudan ve gizli oyla seçebilir. Bu seçim, meclis üye tam sayısının nitelikli çoğunluğu ile gerçekleştirilir. İlk iki turda gerekli çoğunluk sağlanamazsa, üçüncü turda salt çoğunluk yeterli kabul edilir. Böylece hem uzlaşma teşvik edilmekte hem de siyasal tekelleşmenin önüne geçilmektedir. Bu model, Kamu Hakemliğinin yerel topluma karşı doğrudan hesap verebilirliğini güçlendirirken, aynı zamanda merkezi idarenin etkisinden daha uzak, yerel demokrasiye dayalı bir denetim yapısını oluşturacaktır.

Her iki model de, İtalya'daki Difensore Civico örneğinde olduğu gibi, ombudsmanlık kurumunun yasama ve yerel karar organları eliyle belirlenmesini esas almakta ve siyasal baskılardan görece bağımsız bir yapı hedeflemektedir. Birinci model, ulusal düzeyde demokratik meşruiyet ve kurumsal birliği pekiştirirken, ikinci model ise yerindelik ilkesini en güçlü biçimde hayata geçirerek, Kamu Hakemliğini halka en yakın temsil organları eliyle belirlenen bir denetim aktörü hâline getirecektir. Bu konudaki seçimin ülke siyasası, gelecekle ilgili politikalar ve yönetim kültürüne göre şekillenen öncelikler doğrultusunda yapılabileceği düşünülmektedir.

3.3.5. Kamu Hakeminin Görev Süresi

Kamu Hakemliği sistemi içinde görev yapacak olan kamu hakemlerinin görev süresi, hem bağımsızlıklarını güvence altına alacak, hem de hesap verebilirliklerini sağlayacak şekilde tasarlanmalıdır. Kamu hakemlerinin görev süresi kendisini seçen yasama organı ya da karar alma organının görev süresi ile paralel olmalıdır. Aynı kişi en fazla bir dönem kamu hakemi olarak seçilmelidir. Görev süresi dolmadan görevden alınabilmeleri; ağır etik ihlal, taraflılık veya görevi yerine getiremeyecek sağlık durumu gibi istisnai şartlara bağlanmalıdır.

Kamu hakemlerinin görev süresinin belirli, sınırlı ve güvence altında olması; görevde liyakat ve tarafsızlığı güçlendirir, süreklilik ile yenilenmeyi dengeler, kamuoyunun güvenini artırır ve kurumsal istikrar sağlar.

3.3.6. Kamu Hakeminin Görevden Alınması

Yerel düzeyde faaliyet gösterecek Kamu Hakemliği sisteminde, kamu hakemlerinin görevden alınma usulü, hem görevde bağımsızlığı koruyacak hem de etik ve hukuki sorumluluğu güvence altına alacak biçimde düzenlenmelidir. Bu denge, görev süresi içinde Kamu Hakemini keyfi müdahalelerden korurken, görevin kötüye kullanılması durumunda etkili bir hesap verme mekanizması oluşturur.

Öncelikle kamu hakemi, görev süresi boyunca görevinden alınmamalıdır. Ancak ağır kusur ve istisnai durumlarda, belirli usuller çerçevesinde ve tercihen seçildiği usulle olacak şekilde görevden alınma işlemi uygulanabilir. Kamu vicdanını zedeleyen ya da etik dışı davranışlarda bulunan kamu hakemleri hakkında etkili bir denetim ve hesap verme sistemi oluşturulmalıdır.

3.3.7. Kamu Hakeminin Mali ve Sosyal Hakları

Kamu hakemlerinin mali ve sosyal hakları, görevlerinin bağımsız, tarafsız ve tam zamanlı olarak yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenlenmelidir. Hakemin ekonomik güvenliği, aynı zamanda kamu hizmeti kalitesini artırıcı bir unsur olarak görülmektedir. “*Kamu hakemlerinin ekonomik bağımsızlığı, onların karar alma süreçlerinde idareye karşı etkili ve tarafsız olabilmelerinin ön koşuludur*” (Reif, 2004, s. 147).

Kamu Hakemliği, üst düzey kamu görevlisi statüsünde kabul edilmeli ve diğer üst düzey kamu görevlileriyle aynı mali ve sosyal haklara sahip olabilir. “*Güçlü kurumsal kimlik, Kamu Hakeminin görev sonrası geleceğine ilişkin belirsizliklerin ortadan kaldırılmasıyla sağlanabilir*” (Gregory ve Giddings, 2000, s. 86). Kamu hakemleri görev süresi boyunca hiçbir ticari faaliyette bulunmamalı, başka bir ücretli görev almamalıdır. Ancak bilimsel yayın, konferans ve ders gibi faaliyetleri önceden bildirmek şartıyla sınırlı olarak sürdürebilir.

Kamu hakeminin mali ve sosyal hakları, kurumun bağımsız, tarafsız ve etkin işleyişini güvence altına alan temel unsurlar arasında yer almaktadır. Mali haklar kapsamında sağlanan rekabetçi maaş, harcırah ve ek tazminatlar, kamu hakeminin görevini bağımsız biçimde yerine getirebilmesini temin ederken, emeklilik ve sosyal güvenlik hakları ile görevden alınma tazminatı gibi düzenlemeler uzun vadeli güvence sunmaktadır. Sosyal haklar ise izin, tatil,

mesleki gelişim ve çalışma koşullarına ilişkin güvencelerle desteklenmelidir. Bu düzenlemeler, kamu hakemliğinin yalnızca bireysel şikâyetleri inceleyen bir denetim organı olmasının ötesinde, kamuoyunda güven uyandıran, özerk ve sürdürülebilir bir kurumsal yapıya sahip olmasını mümkün kılacaktır.

3.3.8. Kamu Hakemliğine Başvuru ve Usulü

Kamu Hakemliği, sorumluluk bölgesinde bulunan yerel yönetimlerin hizmetlerinden doğrudan veya dolaylı şekilde etkilenen tüm gerçek ve tüzel kişilere açık olmalıdır. Buna göre vatandaşlar, ikametgâhı Türkiye’de bulunan yabancılar, sivil toplum kuruluşları ve yerel düzeydeki meslek örgütleri bu mekanizmaya başvuruda bulunabilmelidir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 8. maddesinde belirtildiği gibi, yerel yönetimlerin karar ve işlemlerine karşı etkili başvuru yollarının oluşturulması, demokratik hesap verebilirliğin gereğidir. Kamu hakemine başvuru süreci, İngiltere’deki Yerel Yönetimler ve Sosyal Bakım Ombudsmanlığı (LGSCO) uygulaması çerçevesinde tasarlanabilir. Bu modelde başvuru, vatandaş odaklı, erişilebilir ve ücretsiz bir mekanizma olarak kurgulanmalı; başvuru yasaal temsil zorunluluğu getirilmemeli ve sürecin her aşamasında bilgilendirme yapılmalıdır. Başvuru, yazılı, elektronik veya sözlü biçimde yapılabilir ve Kamu Hakemi, başvurunun kabul edilebilirliğini ön inceleme aşamasında değerlendirmelidir.

Kamu hakemine başvuru süreci, erişilebilirlik, basitlik ve ücretsizlik ilkeleri temel alınarak düzenlenmelidir. Yapılan başvurulardan; “belli bir konuyu içermeyenler, yargı organlarında görülmekte olan veya yargı organlarınca karara bağlanmış uyuşmazlıklara ilişkin olanlar” (KDK Kanunu, 2012, m. 17), yetkili olduğu bölgenin dışındaki yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri, yerel yönetimler dışındaki idarelerin eylem ve işlemleri, konusu ve tarafları aynı olanlar ile daha önce sonuçlandırılan hususlar incelenmeye alınmamalıdır.

Kamu Hakemliğine başvuru usulü, yönetim, şeffaflık, katılım ve etkin denetim ilkelerine uygun olarak yapılandırılmalıdır. “*Kamu Hakemliği kurumunda bu usulün uygulanması, yönetime karşı güveni artırır*” (Birkinshaw, 2010, s. 135).

3.3.9. Başvuruların İncelenmesi, Değerlendirilmesi ve Karara Bağlanması

Kamu Hakemliği, başvuruyu aldıktan sonra; ilk olarak ön inceleme yapar (başvurunun konusu, kişi ehliyeti ve süresi açısından incelenir), daha sonra taraflardan bilgi ve belge talep edilir. İlgili kurum ve kuruluşlar ile gerçek kişiler makul süre içinde istenilen belgeleri vermekle mükellef olmalıdırlar. Kamu hakemi, uygun durumlarda idare ile başvuran arasında uzlaşma sağlamaya çalışmalı, eğer uzlaşma olmazsa süreç araştırılmaya devam edilmelidir. Şikâyetin

mahiyetine göre olay yerinde araştırma yapabilir ya da bilirkişi görevlendirilebilir. Kamu hakemi, başvurunun alınmasından itibaren en geç 30 gün içinde karar vermesi ombudsmanlık kurumu için önemli bir kıstastır.

Karar açık, anlaşılır ve dayanakları belirtilmiş şekilde düzenlenmelidir. İlgili mevzuata, insan haklarına, ulusal ve uluslararası ombudsmanlık ilkelerine dayandırılmalıdır. Karar, başvuru sahibine ve ilgili yerel yönetim birimine yazılı ve elektronik ortamda bildirilir. “*Kamu Hakemliğinin kararlarının etkili olabilmesi, kurumsal itibar, kamuoyu baskısı ve raporlama mekanizmasına bağlıdır*” (Reif, 2004, s. 211).

3.3.10. Kamu Hakeminin Resen İşlem Yapması ve Açıklama Yapma Yetkisi

Kamu hakemi yalnızca başvuru üzerine değil, kendi inisiyatifiyle de harekete geçebilmelidir. Bu yetki, Kamu Hakemliği kurumunun pasif bir şikâyet makamı olmasından öteye geçerek, aktif bir denetim ve kamu yararını gözetten bir izleme mekanizması olarak çalışmasını sağlar. Kamu hakemine resen işlem yapma yetkisi verilmesi, idarenin denetimi ve kamu hizmetlerinde aksaklıkların önleyici biçimde giderilmesi açısından gereklidir. Kamu Hakemi, resen işlem kararı alırken nedenlerini yazılı olarak gerekçelendirmelidir.

Kamu hakeminin belirli durumlarda kamuoyunu bilgilendirme ve açıklama yapma yetkisi olmalıdır. Bu yetki, kurumun hesap verebilirliğini artırır ve idarenin kamu vicdanı üzerindeki etkisini gözetmesini sağlar. “*Kamu hakemi, gerektiğinde kamuoyu vicdanını harekete geçirme işleviyle bir tür demokratik alarm sistemidir*” (Gregory ve Giddings, 2000, s. 39).

Kamu hakeminin resen işlem ve açıklama yapma yetkisi; etkinlik, bağımsızlık ve hesap verebilirlik ilkeleri bakımından ombudsmanlık kurumunun temel araçlarından biridir. Bu yetkilerin açık şekilde tanımlandığı ve dengelendiği bir hukuki çerçeve, kurumun meşruiyetini ve halk nezdindeki güvenilirliğini güçlendirecektir.

3.3.11. Kamu Hakemliği Raporları

Kamu Hakemliği kurumunun en temel şeffaflık araçlarından biri, düzenli ve sistematik biçimde hazırlanan raporlardır. Bu raporlar, sadece kuruma başvuran bireylere değil, kamuoyuna, yasama organına ve yerel yönetimlere yönelik hesap verme ve politika geliştirme araçlarıdır. Hazırlana yıllık raporlar, TBMM’ye, Kamu Denetçileri ve Hakemleri Kurulu’na, Kamu Denetçiliği Kurumu’na ve ilgili yerel yönetim birimlerinin karar organlarına sunulmalı ve kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Toplumda büyük yankı uyandıran bir idari işlem veya yerel

kriz için hazırlanan özel raporlar, bir müdahale aracı olarak kullanılmalı ve kamuoyu ile paylaşılmadan önce ilgili yerel yönetime önceden iletilerek savunma hakkı tanınmalıdır. Başvurucuların şikâyetlerine ilişkin tespitler, idarenin hatalı veya eksik uygulamaları ve Kamu hakeminin tavsiye niteliğindeki çözüm önerilerini içeren bireysel raporlar, kurumun yıllık başvuru istatistikleri, inceleme sayıları, çözüm oranları ve idarelerle yapılan işbirliği faaliyetleri detaylı biçimde ele alan yıllık raporlar ve belli konular hakkında tematik raporlar hazırlanabilir.

Rapor hazırlığı, raportörlerin ön inceleme ve veri toplama çalışmaları ile başlar. İlgili kamu idarelerinden talep edilen belgeler ve bilgi akışları incelenir, başvurusular ve diğer paydaşlar görüşmeye çağrılır. Tespitler doğrultusunda rapor taslağı oluşturulur, kamu hakemi tarafından değerlendirilir ve nihai kararlar eklenir. Raporda karar gerekçeleri, tespit edilen eksiklikler ve iyileştirme önerileri açık ve anlaşılır bir biçimde ifade edilmelidir.

Kamu Hakemliği tarafından hazırlanan raporlar, kurumun şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim işlevini somutlaştıran temel araçlardan biridir. Bu raporlar, yalnızca bireysel şikâyetlerin sonuçlarını bildiren belgeler olmayıp, aynı zamanda idari uygulamaların sistematik değerlendirilmesi ve kamu yönetiminin iyileştirilmesi için stratejik ve yapısal bir rehber işlevi görür.

Rapor hazırlığı, raportörlerin ön inceleme ve veri toplama çalışmaları ile başlar. İlgili kamu idarelerinden talep edilen belgeler ve bilgi akışları incelenir, başvurusular ve diğer paydaşlar görüşmeye çağrılır. Tespitler doğrultusunda rapor taslağı oluşturulur, Kamu Hakemi tarafından değerlendirilir ve nihai kararlar eklenir. Raporda karar gerekçeleri, tespit edilen eksiklikler ve iyileştirme önerileri açık ve anlaşılır bir biçimde ifade edilir.

Yerel düzeyde oluşturulacak Kamu Hakemliği kurumunun etkinliğini sağlamada raporlar denetim, yönlendirme, kamuoyu oluşturma ve hesap verebilirlik işlevlerini birlikte üstlenir. Bu nedenle, raporlama süreçleri hem kurumsal bağımsızlığı hem de kamusal güvenilirliği pekiştirecek şekilde yapılandırılmalıdır.

3.3.12. Kamu Hakemliği İdari Teşkilatına İlişkin Hususlar

Yerel yönetim ombudsmanlığı olarak işlev görecektir Kamu Hakemliği, bağımsız bir yapıya sahip olmakla birlikte, etkin ve profesyonel bir idari teşkilat tarafından desteklenmelidir. Teşkilat yapısı, şeffaflık, tarafsızlık ve hesap verebilirlik ilkelerine uygun olmalıdır.

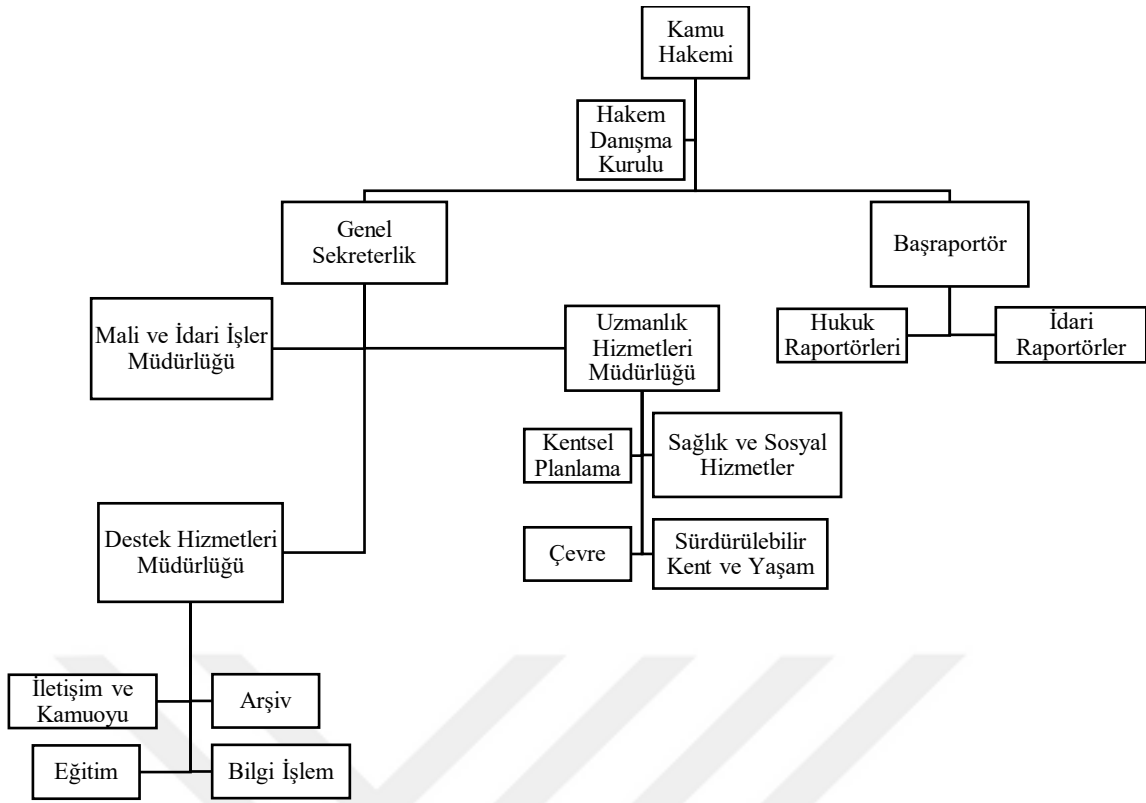
Raportörler, kamu hakeminin görevlerini yerine getirmesinde hukuki, idari ve analitik destek sağlayan uzman personeldir. Her dosya için ön inceleme, mevzuat analizi ve çözüm önerileri hazırlamakla yükümlü olmalıdırlar. Raportörler, her Kamu Hakemliğinin görev

yoğunluğuna ve uzmanlık alanlarına göre belirlenmiş kontenjan kadar İl Genel Meclisi ya da Büyükşehir Belediye Meclisi tarafından seçilmelidir. Görev süresi kamu hakemi ile aynı olmalıdır. Tekrar seçilebilmelidir. İlgili meclisin yetkilendirdiği komisyon tarafından başvurular bireysel alınmalıdır. Meclis tarafından seçilen Raportörler görev süresi boyunca herhangi bir kamu ya da özel kurumda çalışmamalıdır. Raportörlere aynı derecede bulunan ve aynı unvanlı kadrolarda çalışanlara uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümler uygulanması kurumsallaşma açısından önemli bir parametredir.

Genel Sekreter, idari anlamda doğrudan kamu hakemine bağlı çalışmalı; yetki devri durumlarında Kamu Hakemi adına işlem yapabilmelidir. En az 4 (dört) yıllık yükseköğretim programından mezun olmuş ve 10 (on) yıllık kamu hizmeti yerine getirmiş kişiler arasından Kamu Hakemi tarafından atanabilir. Genel Sekretere, il idaresi bünyesindeki müdürlere *“uygulanan mali ve sosyal hak ve yardımlara ilişkin hükümlerin uygulanması kurumsallaşmayı ve etkinliği arttıracaktır”* (KDK Kanunu, 2012, m. 27).

Kurum bünyesinde şehir planlamacısı, çevre mühendisi, sosyal hizmet uzmanı, kamu maliyesi uzmanı, çocuk hakları uzmanı gibi ihtisas personeline yer verilmelidir. Bu kişiler, teknik içerikli başvuruların değerlendirilmesinde destek sağlar. Uygun nitelikte olanlar arasından Kamu Hakemi tarafından atanmalıdır.

İdari işler, sekretarya, evrak kayıt, insan kaynakları, bilgi işlem, arşiv ve iletişim hizmetleri için yeterli sayıda personel istihdam edilmelidir. Uygun nitelikte olanlar arasından Kamu Hakemi tarafından atanmalıdır. Modellemeye yönelik öngörülerimiz doğrultusunda tarafımızca oluşturulan kamu hakemliği örnek teşkilat yapısı aşağıda verilmektedir.



Şekil 6: Önerilen Kamu Hakemliği İçin Örnek Teşkilat Yapısı

3.3.13. Kamu Hakemliği Bütçesi

Yerel düzeyde kurulması öngörülen Kamu Hakemliği; anayasa güvenceli, bağımsız ve etkin bir şekilde faaliyet gösterebilmesi, ancak yeterli ve güvence altına alınmış bir bütçeyle mümkün olabilir. Bu nedenle Kamu Hakemliğine özgü, açık ve hesap verebilir bir bütçe sistemi oluşturulmalıdır. Kamu Hakemliği kurumunun bütçesi, merkezi yönetim bütçesinden bağımsız bir tertip olarak tahsis edilmelidir. Kamu Hakemliği bütçesi, İngiltere’deki Yerel Yönetimler ve Sosyal Bakım Ombudsmanlığı (LGSCO) modeline paralel olarak, kurumun bağımsızlığını ve etkin işleyişini güvence altına alacak biçimde tasarlanmalıdır. Bu çerçevede bütçe, merkezi idare veya yerel yönetimlerin keyfi müdahalesinden bağımsız, doğrudan TBMM aracılığıyla onaylanabilir.

Bütçe, kamu hakemlerinin görevlerini tam ve tarafsız biçimde yerine getirebilmeleri için personel giderleri, raportör ve destek birimlerinin faaliyetleri, eğitim ve kapasite geliştirme programları, teknoloji ve iletişim altyapısı ile raporlama ve kamu bilgilendirme faaliyetlerini kapsayacak şekilde planlanmalıdır. Ayrıca, bütçenin yeterliliği, kurumun başvuruları hızlı ve etkin biçimde inceleyebilmesi ile yapısal denetim ve iyileştirme görevlerini sürdürebilmesi açısından kritik öneme sahiptir.

Bütçe kalemleri şu başlıklarda ele alınabilir;

Personel Giderleri: Kamu Hakemleri, raportörler, genel sekreter ve diğer idari destek birimlerinin maaş, sosyal güvenlik ve eğitim giderlerini kapsar. Personel planlaması, başvuru sayısına ve kurumun faaliyet yoğunluğuna göre dinamik olarak belirlenmelidir.

İnceleme ve Araştırma Faaliyetleri: Başvuruların incelenmesi, yerinde denetimler, idari veri toplama ve analiz çalışmaları için gerekli kaynaklar bu kalemde öngörülmelidir.

Eğitim ve Kapasite Geliştirme: Personelin hukuki, idari ve teknik bilgi birikimini güncel tutacak eğitim programları, seminerler ve uluslararası karşılaştırmalı çalışmalar için ayrılacak kaynaklar.

Teknoloji ve İletişim Altyapısı: Elektronik başvuru sistemleri, veri tabanları, bilgi güvenliği altyapısı ve vatandaşlarla etkin iletişimi sağlayacak dijital platformlar.

Raporlama ve Kamu Bilgilendirme: Kurumun yıllık faaliyet raporları, tematik analizler, politika önerileri ve kamuoyunu bilgilendirme faaliyetlerinin maliyeti.

Acil ve Öngörülemeyen Giderler: Olağanüstü durumlarda kurumun işleyişini aksatmayacak şekilde esnek bir fon oluşturulmalıdır. Bu fon, kamu hakeminin talebi doğrultusunda Kamu Denetçiliği ve Hakemleri Kurulu tarafından ilgili yere aktarılmalıdır.

Kamu Hakemliğinin mali yapısı, hem bağımsızlığını güvence altına alacak hem de kamu kaynaklarının etkin ve şeffaf kullanımını sağlayacak şekilde yapılandırılmalıdır. Böylece Kamu Hakemi, siyasi ya da idari baskıdan uzak olarak görevini yürütebilir ve vatandaş merkezli, adil bir yönetim kültürünün yerel düzeyde kurumsallaşmasına katkı sağlar.

SONUÇ, TARTIŞMA VE ÖNERİLER

Sonuç

Günümüzde birçok ülkede vatandaşlık hakları anayasal düzeyde tanımlanmıştır. Ancak bu hakların anayasal düzeyde tanımlanmış olması, bu hakların fiilen korunması ve idari uygulamalarda etkin karşılık bulması için yeterli değildir. Bu hakların her düzeyde uygulanabilir kılınması açısından bu konuda yapılan yasal düzenlemeler kadar oluşturulan kurumsal yapılar da önemlidir. Bu kurumlar arasında yerel ombudsmanlık kurumu, özellikle yerel yönetim hizmetlerinde karşılaşılan hak ihlallerine karşı vatandaşın başvurabileceği, kolay erişilebilir ve bağımsız bir denetim sistemi olarak öne çıkmaktadır. Bu anlamda çalışmamızda Türkiye’de vatandaşlık haklarının kurumsallaşması süreci ile yerel düzeyde etkili bir denetim ve hak arama mekanizması olarak yerel ombudsmanlık modelinin (Kamu Hakemliği) gerekliliği ve uygulanabilirliği incelenmiş, dünyadaki uygulama örneklerinden yararlanılarak ve ülkemiz koşulları dikkate alınarak bir model önerisi geliştirilmiştir.

Çalışmada ele alınan İngiltere’de yerel yönetim ombudsmanlığı, kötü yönetim ve idari işlemler nedeniyle vatandaşların haklarının korunması ihtiyacıyla ortaya çıkmıştır. Parlamento ombudsmanlığının başarılı olması ve vatandaşların idari şikâyetlerini etkin bir biçimde çözmek üzere yeni bir denetim mekanizmasının gerekliliği tartışılmıştır. Bu tartışmalar 1970’lerdeki White Paper raporuyla somut düzenlemelere dönüşmüş ve 1974 Yerel Yönetimler Kanunu ile yerel ombudsmanlık kurulmuştur. 1974’ten beri yerel ombudsmanlar, yerel yönetimlere ilişkin şikâyetleri incelemekte ve vatandaşlarla idare arasında çözüm aramaktadır. Yerel yönetim ombudsmanlığı, kötü yönetim nedeniyle mağduriyet yaşayanların başvurularını kabul etmekte, araştırmakta ve önerilerde bulunmaktadır.

Kanada’da eyalet ve yerel düzeyde ombudsman ofisleri, vatandaşların kamu idaresine ilişkin şikâyetleri için bağımsız ve tarafsız bir denetim organı olarak kurulmuştur; bu kurumlar genellikle yasama organına karşı sorumlu olup kamu idaresinin uygulamalarında adil davranmasını sağlamakla görevlidir.

İtalya’da ulusal ombudsmanlık düzeyinde merkezi bir kurum olmayıp, bölgesel ve yerel ombudsmanlık yapılanmaları güçlü bir yerel yönetim geleneğiyle ilişkilendirilerek geliştirilmiştir. Yerel yönetimlerin denetim ihtiyaçları ve doğrudan vatandaş başvurularına cevap verebilme kapasitesi, bu uygulamaların yaygınlaşmasına neden olmuştur. *“Ulusal koordinasyon çabalarıyla yerel ombudsmanlık deneyimleri arasındaki uyum ve bilgi paylaşımı sağlanmaya çalışılmaktadır”* (Kutlu vd., 2018, s. 95-97).

Yerel ombudsmanlık mekanizmalarının oluşturulması, bireylerin idari şikâyetlere erişimini artırıp vatandaşlık bilincini güçlendirmektedir. Bu durum İngiltere, Kanada ve İtalya örneklerinde doğrulanmıştır. İngiltere, yerel ombudsmanlık şikâyetleri inceleyerek vatandaşların yerel kamusal hizmetlerdeki haksızlıklarını çözmeye çalışması nedeniyle, hak arama yollarının etkinleşmesine katkı sağlamıştır. Kanada yerel ombudsmanları, belediyeler ve diğer kamu hizmet sağlayıcılarına karşı şeffaflık ve adalet taleplerini merkeze alarak, vatandaşların kamu idaresine katılımını artırmaktadır. İtalya'nın birçok bölgesinde Difensore Civico'nun varlığı, yerel hizmetlerde hak arama yollarının yerelde işlerlik kazanmasına destek olmuştur. Bu deneyimler, vatandaşlık haklarının kurumsallaştırılmasının demokratikleşme ile ilişkisini teyit eder niteliktedir. Üç ülkede de yerel düzeyde ombudsmanlık uygulaması, merkezi ve yerel yönetim ilişkilerini daha hesap verebilir hale getirmede rol oynamıştır. İngiltere'de yerel ombudsman bağımsız denetim sağlayarak kamu idaresinin işlemlerini izlemekte, şeffaflık ve hesap verebilirlik kültürünü güçlendirmektedir. Kanada'da Ontario Ombudsmanının yetki genişlemesi, yerel idarelerin uygulamalarının ulusal denetim çerçevesinde değerlendirilmesini mümkün kılmıştır. İtalya'da Difensore Civico uygulaması, yerel idarelerin eylem ve kararlarının hukuka uygunluğu hususunda halka şeffaf denetim kanalları sunmaktadır. Bu pratikler, şeffaflık ve yerel hesap verebilirlik için yerel ombudsmanlık mekanizmasının etkin bir araç olduğunu göstermektedir.

Yerel ombudsmanlık uygulamalarının başarısında, vatandaşların aktif katılımı ve sivil toplumun etkinliği kritik rol oynamaktadır. İngiltere'de şikâyetlerin çok sayıda vatandaş tarafından ombudsman kurumuna iletilmesi, kurumun toplumla etkileşiminin yüksek olduğunu göstermektedir. İngiltere'de Yerel Yönetim Ombudsmanı (Local Government and Social Care Ombudsman), şikâyet araştırmalarının yanı sıra, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yaparak sistematik sorunları ele alır ve hizmet iyileştirmelerini teşvik eder. Bu ortaklıklar, bilgi paylaşımı, ortak araştırmalar ve farkındalık artırma faaliyetlerini içerir. "Local Government and Social Care Ombudsman, Barrow Cadbury Trust adlı sivil toplum kuruluşu ile birlikte, konut ve mali danışmanlık sektörlerindeki şikâyetleri incelemek için 'My Money, My Home' adlı bir proje yürütmüştür. Bu işbirliği, sosyal konut kiracılarının karşılaştığı zorluklara odaklanmış ve ombudsmanın bu sektördeki sorunları daha iyi anlamasını sağlamıştır" (Local Government and Social Care Ombudsman, 2021, s. 23). Proje, sivil toplum kuruluşlarının sahada edindiği uzmanlık ile ombudsmanın resmi araştırma yetkisini birleştirmiştir. Kanada'da yerel ombudsmanların faaliyetleri, vatandaşların idari uygulamalara dair şikâyetlerini doğrudan iletebildiği platformlar geliştirmiştir. İtalya'da Difensore Civico'nun bölgesel düzeyde işleyişi, vatandaşların yerel kamu hizmetlerine doğrudan başvurusunu kolaylaştırmaktadır. Bu veriler,

sivil toplum ve bireysel katılımın yerel ombudsmanlık kurumlarının etkinliğini artırdığı varsayımını desteklemektedir.

Türkiye’de mevcut kamu denetçiliği yapısının merkezi odaklı ve sınırlı erişime sahip olduğunu, yerel düzeyde ise denetimin daha çok hiyerarşik ve siyasi mekanizmalarla sınırlı kaldığını göstermiştir. Bu durum, vatandaş ile yerel yönetim arasındaki ilişkide kurumsal bir hak arama zemininin eksikliği anlamına gelmektedir. *“Yerel ve bölgesel ombudsmanlık yapılarının, merkezi ombudsmanlıklara kıyasla, kamu hizmetlerinde kalite artışı ve vatandaş odaklı yönetim açısından daha somut sonuçlar ürettiği belirtilmektedir”* (Harden ve Kirkham, 2014, s. 112-114). *“Ulusal ve yerel ombudsmanlık modellerinin karşılaştırmalı analizleri, yerel düzeyde örgütlenmiş ombudsmanlık yapılarının vatandaş memnuniyetini ve yönetim kalitesini artırdığını ortaya koymaktadır”* (OECD, 2018, s. 26).

Türkiye’de vatandaşlık haklarının sadece tanımlanması değil, aynı zamanda kurumsal düzeyde etkin biçimde korunması, demokratik hukuk devleti anlayışının güçlenmesi açısından kritik önemdedir. Bu nedenle, yerel düzeyde hayata geçirilecek bağımsız, erişilebilir ve etkin bir Kamu Hakemliği sistemi, hem idarenin keyfi uygulamalarını sınırlandıracak hem de vatandaşların yönetime katılımını destekleyecektir. Böylece vatandaşlık, sadece yasal bir statü değil, aynı zamanda hak temelli katılımcı bir yönetim pratiği haline gelecektir. İngiltere, Kanada ve İtalya örnekleri ile diğer belirtilen hususlar çerçevesinde yerel ombudsmanlık mekanizmalarının demokratikleşme, vatandaşlık haklarının kurumsallaşması, şeffaflık, hesap verebilirlik ve sivil toplum katılımı açısından olumlu katkılar sağladığını göstermektedir. Bu deneyimler ve belirtilen diğer gerekçeler Türkiye’de yerel düzeyde ombudsmanlık sisteminin kurulmasının varsayımlarını doğruladığını ortaya koyar.

Kamu Hakemliği modeli, yerel idarede hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılımcılık ilkelerini güçlendirecek, aynı zamanda vatandaşların idareye karşı güvenini artıracaktır. *“Yerel yönetimler ombudsmanı uygulaması, bireysel şikâyetlerin çözümünün ötesinde, yerel idarelerin daha şeffaf, yanıt verebilir ve vatandaş odaklı bir yönetim anlayışı geliştirmesinde kurumsal bir kaldıraç işlevi görmektedir”* (Local Government Ombudsman, 2012, s. 1-2). Bu model, sadece şikâyetleri çözen bir yapı değil, aynı zamanda kamu hizmetlerinin niteliğini izleyen, idari usulün hukukiliğini değerlendiren ve kararlarıyla yönlendirici etki yaratan bir denetim aktörü olarak tanımlanmalıdır. Özellikle dezavantajlı grupların (kadınlar, çocuklar, engelliler ve yaşlılar) yerel yönetim kararları karşısında haklarını arayabilmelerinde bu kurum önemli bir rol üstlenebilecektir.

Tartışma

Bu çalışmada; model olarak öngördüğümüz yerel yönetimler düzeyinde oluşturulacak kamu hakemi kurumunun; yerel idare ile vatandaş ilişkilerinde tarafsız bir denetim ve arabuluculuk mekanizması kurarak yerel idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıklarda hak arama yollarını güçlendireceği, demokratik yönetim anlayışını destekleyeceği, yönetim, hesap verebilirlik ve vatandaşlık haklarının kurumsallaşmasına katkı sağlayacağı varsayımlarından/önkabullerinden yola çıkılarak hipotezlerimiz oluşturulmuştur. Kamu hakemi (yerel yönetimler ombudsmanı) ekseninde geliştirdiğimiz bu hipotezlerle; yerel ombudsmanlık uygulamalarının vatandaş memnuniyeti, idari şeffaflık, hesap verebilirlik ve yönetime duyulan güvene etkisinin ölçülmesi amaçlanmıştır. Ancak bu önkabule dayalı olarak oluşturulan hipotezlerin doğrulaması henüz ülkemizde bir yerel yönetimler ombudsmanlığı olmadığı için incelenen ülke örnekleri üzerinden yapılmıştır.

Bu çalışmanın birinci hipotezi; “yerel ombudsmanlık kurumlarının etkinlik düzeyi arttıkça vatandaşlık haklarının kurumsallaşma düzeyinin de yükseleceği”dir. Bu hipotezin doğrulamasında özellikle İngiltere’de uzun yıllardır faaliyet gösteren Yerel Yönetim ve Sosyal Hizmetler Ombudsmanlığı (Local Government and Social Care Ombudsman) örneği üzerinden yapılacaktır. *“İngiltere’de yerel ombudsmanlık kurumu, yalnızca bireysel şikâyetleri inceleyen bir mekanizma olmanın ötesine geçerek, yerel idarelerin karar alma süreçlerinde hukuka uygunluk, adalet ve iyi yönetim ilkelerinin yerleşmesine katkı sağlayan kurumsal bir denetim aracına dönüşmüştür”* (Buck vd., 2011). Ombudsman tarafından hazırlanan kamuya açık raporlar, yerel yönetimlerin idari uygulamalarında sistematik sorun alanlarını görünür kılmakta ve bu sorunlara yönelik yapısal iyileştirmeleri teşvik etmektedir. *“Bu durum, vatandaşların hak arama yollarına erişiminin güçlenmesini sağlarken, aynı zamanda hakların bireysel taleplerden bağımsız olarak idari yapılar içerisinde kalıcı, öngörülebilir ve standartlaşmış bir nitelik kazanmasına imkân tanımaktadır”* (Arap, 2015). Dolayısıyla İngiltere örneği, yerel ombudsmanlık kurumunun etkinliğinin artmasının, vatandaşlık haklarının yalnızca teorik bir statü olmaktan çıkarak, uygulamada kurumsallaşmış bir güvence sistemine dönüşmesinde belirleyici bir rol oynadığını göstermektedir.

Çalışmanın ikinci hipotezi olan, “yerel düzeyde ombudsmanlık mekanizmalarının varlığının yönetime duyulan güveni artırdığı ve bireylerin hak arama davranışlarını olumlu yönde etkilediği”dir. Bu hipotezin doğrulamasını İngiltere Yerel Yönetim ve Sosyal Hizmetler Ombudsmanlığı ile İtalya’da bölgesel ve yerel düzeyde faaliyet gösteren Difensore Civico kurumları üzerinden yapılacaktır. Yerel ombudsmanlık kurumları, vatandaş ile idare arasındaki

mesafeyi azaltan, idari süreçleri daha erişilebilir ve şeffaf hale getiren aracı yapılar olarak işlev görmektedir. “İngiltere Yerel Yönetim ve Sosyal Hizmetler Ombudsmanlığı örneğinde, şikâyet başvuru süreçlerinin ücretsiz, kolay ve hukuki temsil zorunluluğu olmaksızın yürütülmesi” (Local Government Act, 1974), vatandaşların idari işlemler karşısında pasif konumdan çıkarak aktif hak öznesi haline gelmelerini teşvik etmektedir. Benzer biçimde İtalya’da bölgesel ve yerel düzeyde faaliyet gösteren “*Difensore Civico kurumları, özellikle belediyelere yönelik başvurularda idarenin takdir yetkisinin sınırlandırılmasına*” (Consiglio della Provincia Autonoma di Trento, 2022, s. 5) ve idari keyfiliğin azaltılmasına katkı sağlamaktadır. “İtalyan yerel ombudsmanlık pratiğinde, vatandaşların yargı yoluna başvurmadan önce ombudsmana müracaat etmeleri, idare ile birey arasında uzlaşmacı bir çözüm kültürünün gelişmesini desteklemekte; bu durum yönetime duyulan güvenin pekişmesine ve hak arama davranışlarının gündelik idari pratiklerin doğal bir parçası haline gelmesine olanak tanımaktadır” (Pajno, 2005, s. 22). Her iki ülke örneği birlikte değerlendirildiğinde, yerel ombudsmanlık mekanizmalarının varlığının, yalnızca bireysel şikâyetlerin çözümüne değil, aynı zamanda yönetimin denetlenebilirliği algısının güçlenmesine ve vatandaşların idari sisteme duyduğu güvenin kurumsal düzeyde artmasına katkı sunduğu görülmektedir.

Çalışmanın üçüncü hipotezi olan, “sivil toplumun yerel ombudsmanlık mekanizmalarına katılım düzeyi arttıkça, vatandaşların yönetime katılımının ve hak taleplerinin güçlenmesi”dir. Bu hipotezin doğrulamasını Japonya’da özellikle 1990’lı yıllardan itibaren gelişen Citizen Ombudsman hareketi üzerinden yapılacaktır. Bu bağlamda ombudsmanlık, yalnızca idare ile birey arasında arabuluculuk yapan bir denetim aracı değil; aynı zamanda sivil toplumun kamusal denetime aktif biçimde dâhil olabildiği katılımcı bir yönetim mekanizması olarak değerlendirilmektedir. “Japonya’da özellikle 1990’lı yıllardan itibaren gelişen Citizen Ombudsman hareketi” (Yamamoto, 2007), bu duruma çarpıcı bir örnek sunmaktadır. Japon Citizen Ombudsman yapıları, büyük ölçüde gönüllü yurttaşlar ve sivil toplum aktörleri tarafından işletilmekte; bilgi edinme hakkı, bütçe denetimi ve idari şeffaflık talepleri üzerinden yerel yönetimlerin karar alma süreçlerini sürekli izlemektedir. “Bu modelde sivil toplumun doğrudan ombudsmanlık faaliyetlerine katılımı, vatandaşların yalnızca bireysel şikâyetlerde bulunmasını değil, aynı zamanda kolektif hak talepleri geliştirmesini ve yerel yönetime yönelik sürekli bir kamusal denetim pratiği oluşturmasını mümkün kılmaktadır” (Shindo, 2013, s. 247). Dolayısıyla Japonya örneği, sivil toplumun ombudsmanlık mekanizmalarıyla kurduğu güçlü ilişkinin, vatandaşların yönetime katılımını artırdığını ve hak taleplerini bireysel başvuruların ötesine taşıyarak demokratik hesap verebilirliği derinleştirdiğini göstermektedir.

Çalışmanın dördüncü hipotezi olan, “yerel ombudsmanlık kurumlarının şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeyinin artmasının, vatandaşlık haklarının kullanımını olumlu yönde etkilediği”dir. Bu hipotezin doğrulamasını ise Kanada ombudsmanlık sistemi üzerinden yapılacaktır. “*Kanada ombudsmanlık sistemi, kamuoyuna açık yıllık raporlar, tematik incelemeler ve istatistiksel şikâyet verilerinin düzenli olarak yayımlanması*” (Reif, 2004) yoluyla idarenin işleyişini görünür kılmakta; bu sayede hem yönetsel sorumluluğun güçlenmesine hem de vatandaşların haklarının farkına varmasına katkı sağlamaktadır. Özellikle Ontario ve British Columbia gibi eyaletlerde, ombudsmanlık raporlarının yerel yönetimler üzerinde güçlü bir kamusal baskı oluşturduğu ve idari uygulamalarda sistematik iyileştirmeleri teşvik ettiği görülmektedir. “*Şeffaf raporlama ve hesap verebilirlik mekanizmalarının etkin işlemesi*” (Rowat, 1993, s. 117), vatandaşların idari süreçlere ilişkin bilgiye erişimini kolaylaştırmakta ve hak ihlallerine karşı başvuru yapma konusunda çekinceleri azaltmaktadır. Bu çerçevede Kanada örneği, yerel ombudsmanlık kurumlarının yüksek düzeyde şeffaflık ve hesap verebilirlik sergilemesinin, vatandaşlık haklarının fiilen kullanılmasını teşvik eden yapısal bir güven ortamı yarattığını ve hak temelli yönetişimi güçlendirdiğini ortaya koymaktadır.

Bu çalışmada tez hipotezlerinin İngiltere, İtalya, Kanada ve Japonya örnekleri üzerinden tartışılmasının ve doğrulanmasının temel nedeni, Türkiye’de yerel düzeyde kurumsallaşmış ve işlevsel bir ombudsmanlık uygulamasının henüz mevcut olmamasıdır. Türkiye’de ombudsmanlık kurumu, merkezi düzeyde faaliyet gösteren bir yapı olarak örgütlenmiş olup, yerel yönetimlere özgü bağımsız ve sistematik bir ombudsmanlık mekanizması geliştirilmemiştir. Bu durum, yerel ombudsmanlık uygulamalarının vatandaşlık haklarının kurumsallaşması, yönetime duyulan güven, sivil toplum katılımı ve hesap verebilirlik üzerindeki etkilerinin doğrudan Türkiye örneği üzerinden ampirik olarak analiz edilmesini sınırlamaktadır. Bu metodolojik sınırlılık karşısında çalışma, yerel ombudsmanlığın uzun süredir uygulandığı ve farklı yönetim modelleri içerisinde kurumsal karşılık bulduğu İngiltere, İtalya, Kanada ve Japonya örneklerini karşılaştırmalı bir analiz çerçevesinde ele almaktadır. Bu ülkeler, yerel ombudsmanlık kurumlarının farklı kurumsal tasarımlar altında nasıl işlediğini ve hangi koşullar altında vatandaşlık haklarının kullanımını güçlendirdiğini göstermeleri bakımından işlevsel referans modeller sunmaktadır. Dolayısıyla karşılaştırmalı yaklaşım, Türkiye’de henüz uygulanmayan yerel ombudsmanlık modeline ilişkin normatif ve kuramsal çıkarımlar yapılmasına imkân tanımakta; aynı zamanda gelecekte geliştirilebilecek yerel ombudsmanlık mekanizmaları için analitik bir zemin oluşturmaktadır.

Bu tez kapsamında ele alınan yerel ombudsmanlık modeli, vatandaşlık haklarının yerel düzeyde kurumsallaşmasını ve etkin denetim yollarının geliştirilmesini amaçlayan bir öneri niteliği taşımaktadır. Ancak bu modelin uygulanabilirliği ve etkisi, yalnızca hukuki ve kurumsal düzenlemelere değil, aynı zamanda siyasi kültür, yönetim kapasitesi, idari irade ve toplumsal farkındalık gibi birden fazla dinamiğe bağlıdır. *“Bu durum, kamu denetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının etkinliğinin; yalnızca yasal çerçeveye değil, siyasal sahiplenme, idari kapasite, yönetim kalitesi ve kamuoyunun farkındalığıyla doğrudan ilişkili olduğunu vurgulayan uluslararası literatürlede örtüşmektedir”* (OECD, 2017, s. 15-17). Türkiye’de vatandaşlık haklarının anayasada ve çeşitli yasal metinlerde yer alması, bu hakların gerçek anlamda kullanılabildiği anlamına gelmemektedir. Özellikle yerel yönetimlerin uygulamaları, hizmet dağılımındaki adaletsizlikler, ayrımcılık iddiaları, şeffaf olmayan karar alma süreçleri ve halkın katılımına kapalı yönetim anlayışları, hakların etkin kullanımını sınırlayan başlıca sorunlardır. Bu noktada, yerel ombudsmanlık kurumunun getirilmesi, idarenin vatandaşla ilişkilerinde daha şeffaf, hesap verebilir ve denetlenebilir bir yapıya dönüşmesini sağlayabilir.

Öncelikle, ombudsmanlık sistemi, hukuk devletinin, iyi yönetim ve hesap verebilirliğin kurumsal bir aracı olarak idarenin keyfi uygulamalarına, hukuka aykırı ya da hakkaniyetten uzak işlemlerine karşı bireylere etkili bir başvuru yolu sağlar. *“Bu yönüyle, mevcut adli ve idari yargı süreçlerine alternatif olarak daha hızlı, ücretsiz ve erişilebilir bir çözüm sunar; adalete erişim bakımından toplumsal eşitliği destekler”* (Odyakmaz, 2013, s. 5-7). Ombudsmanlık kurumunun yıllık, tematik veya bireysel başvuru raporlarıyla elde ettiği verilerin sistematik analizine dayanarak idareye öneriler sunması, iyi yönetim standartlarının belirlenmesi ve kurumsal şeffaflığı artırması kamu yönetiminin kurumsal kalitesini yükseltme potansiyeli vardır. *“Bu durum, demokratik meşruiyeti ve vatandaş ile devlet ilişkilerinde güven unsurunu güçlendirebilir”* (Yıldırım, 2016, s. 45).

Avrupa’da yaygın olan yerel ombudsmanlık modelleri, genellikle güçlü yerel özerklik ve katılımcı demokrasinin kurumsallaştığı ülkelerde başarıyla işleyeceği değerlendirilmektedir. İsveç ve İngiltere gibi örneklerde, ombudsmanlık kurumu hem yerel halkla iç içedir hem de siyasi baskılardan uzak kalacak şekilde yasal ve pratik güvencelere sahiptir. Oysa Türkiye’de yerel yöneticiler üzerinde merkezi vesayet hâlâ etkili olduğu, yerel idarenin çoğu zaman merkezi iktidarla uyum içinde hareket ettiği bir yapı mevcuttur. Bu da ombudsmanlık kurumunun tarafsızlığı ve bağımsızlığı açısından ciddi bir risk doğurur. Öte yandan, bu modelin uygulanabilirliğine ilişkin güçlü yönler de göz ardı edilmemelidir. Yerel düzeyde hak arama yollarının yaygınlaştırılması, idarenin hatalı işlem yapma oranını azaltır, vatandaş

memnuniyetini artırır ve yargıya taşınmadan çözülebilecek ihtilafların alternatif bir çözüm yolu ile sonuca bağlanmasını sağlar. Bu da hem demokratik kültürün güçlenmesine katkı sunar hem de idari yargının üzerindeki yükü azaltır.

Bu bağlamda tartışılması gereken bir başka husus da, vatandaşların böyle bir kuruma başvuru yapma kültürüne ne kadar sahip olduklarıdır. *“Vatandaşların başvuru davranışını yalnızca hukuki imkânlar değil; siyasal kültür, katılım alışkanlıkları ve kamusal denetim mekanizmalarına yönelik toplumsal öğrenme süreçleri belirlemektedir”* (Bovens vd. 2014, s. 63-65). Türkiye’de hak arama davranışı çoğu zaman çekimserdir; bürokratik korkular, sonuç alınamayacağına dair kanaat ve bilgi eksikliği, hak temelli başvuru mekanizmalarının etkinliğini zayıflatmaktadır. Bu nedenle yerel ombudsmanlık kurumunun başarısı, sadece yasal bir düzenleme ile değil, aynı zamanda vatandaşların bilinçlendirilmesi, kurumun tanıtılması ve güven tesis edilmesi ile mümkündür.

Bununla birlikte, ombudsmanlığın bu potansiyel faydaları gerçekleştirmesi kesinlikle kendiliğinden garanti değildir. *“Uluslararası örneklerde özellikle yerel yönetim ombudsmanlıklarında bazı eleştiriler mevcuttur. Örneğin, denetlenen idarelerle ombudsman ofisleri arasında kurumsal yakınlık ve personel sirkülasyonu nedeniyle bağımsızlığın zedelenebileceği, bu da denetimin etkisini sınırlayabileceği görüşü dile getirilmiştir”* (Local Government Ombudsman, 2012, s. 3). Buna ek olarak, ombudsmanlık kararlarının genellikle bağlayıcı olmaması önemli bir eleştiri konusudur. *“Denetim ve tavsiye yetkisi idarenin iradesine bırakıldığında tavsiyelerin uygulanması idari iradeye bağlı kalır ve kurumun etkisi yüzeyselleşebilir”* (Local Government Ombudsman, 2012, s. 2-4). Söz konusu riskleri ortadan kaldırmanın en etkili yolu, ombudsmanlığın pazarlık usulünü ve rapaorlama ile bilgilendirme yöntemlerini idareye karşı caydırıcı bir üslup ile kullanmasıdır. Avrupa Birliği ülkelerinde bu risk, güçlü raporlama mekanizmaları ve parlamentoya karşı sorumluluk yoluyla dengelenmektedir. *“Özellikle İngiltere’de, ombudsman kararlarının uygulanmaması durumunda konunun Parlamento gündemine taşınabilmesi, idare üzerinde ciddi bir siyasal ve toplumsal baskı oluşturabilmektedir. Bu dolaylı yaptırım mekanizması, ombudsmanlığın bağlayıcı yetkisi olmaksızın dahi yüksek etki üretmesini mümkün kılmaktadır”* (Local Government Ombudsman, 2012, s. 4-5). *“Benzer şekilde, Avrupa Birliği Ombudsmanı üzerine yapılan akademik çalışmalarda, ombudsmanlığın etkisinin hukuki zorlamadan ziyade şeffaflık, kamusal görünürlük ve raporların kamuoyunda yankı bulması yoluyla sağlandığı vurgulanmaktadır”* (Harden, 2011, s. 45-47).

Türkiye bağlamında ise, ombudsmanlığın yerel düzeyde etkili olabilmesi için yalnızca yasal düzenleme yeterli olmaz. “Kurumun bağımsızlığını güvence altına alacak atama, görev süresi, mali ve idari yapılanma gibi konuların dikkatle düzenlenmesi; ayrıca ombudsmanlık görevine yeterli kaynak ve personel ayrılması gerekir” (Odyakmaz, 2013, s. 15). “Aynı zamanda idarelerin, sivil toplumun ve vatandaşların bu kuruma güven duyacakları bir toplumsal algının oluşturulması; bilgilendirme ve tanıtım faaliyetlerinin düzenli yürütülmesi şarttır” (Yıldırım, 2016, s. 50). Aksi takdirde, ombudsmanlık kurumu etkinliği olmayan bir yapı olarak kalabilir ve toplumsal fayda sağlayamayabilir. Türkiye’de Kamu Hakemliği modelinin başarılı olabilmesi için, görev güvencesi, mali bağımsızlık ve siyasi etkilerden arındırılmış bir atama süreci temel öncelikler arasında yer almalıdır.

Son olarak, yerel ombudsmanlık modelinin kurulması, sadece yönetsel değil aynı zamanda siyasal bir kararlılık meselesidir. Bu modelin hayata geçirilebilmesi için, merkezi yönetimin desteği, yerel yönetimlerin kabulü ve halkın sahiplenmesi gereklidir. Ancak bu unsurlar bir araya geldiğinde, yerel düzeyde hak temelli bir yönetim anlayışının kurumsallaşması mümkün hale gelecektir.

Öneriler

Bu çalışma sonucunda, Türkiye’de vatandaşlık haklarının yerel düzeyde kurumsallaşması ve korunması açısından yerel ombudsmanlık modelinin (Kamu Hakemliği) önemli bir kurumsal eksikliği gidereceği ortaya konmuştur. Ancak bu modelin etkili bir şekilde uygulanabilmesi için yalnızca kurumsal yapının oluşturulması yeterli değildir; aynı zamanda bu yapının işleyişini sağlayacak yasal, idari, siyasi, kültürel ve toplumsal temellerin güçlendirilmesi gerekir.

Bu bağlamda yerel ombudsmanlık kurumu, anayasal güvence altına alınmalı ve kamu denetimi ilkesine bağlı olarak tanımlanmalıdır. 1982 Anayasası’nın 74. maddesinde yer alan kamu denetçiliği ifadesi, yerel düzeyde kurulacak hakemlik kurumlarını da kapsayacak biçimde genişletilmelidir. Kamu Hakemliği ile ilgili bağımsız bir çerçeve kanun çıkarılmalı; bu kanunla görev tanımı, yetkiler, başvuru usulleri ve bağlayıcılık netleştirilmelidir.

Her ilde bağımsız bir Kamu Hakemliği oluşturulmalı, bu yapı Kamu Denetçiliği Kurumu ile koordineli fakat özerk biçimde işlemelidir. Kamu Hakemlerinin adaylığı ve seçimi, siyasi etkilerden uzak, TBMM tarafından yapılmalı, adaylar nitelik esasına göre belirlenmelidir. Görev süresi güvence altına alınmalı, görevden alma sadece yasal sınırlarda ve bağımsız kurul kararıyla mümkün olmalıdır.

Kamu Hakemliği kurumunun bütçesi, merkezi yönetim bütçesinden bağımsız bir kalem olarak belirlenmeli veya yerel yönetim katkı paylarıyla oluşturulacak özel bir fon aracılığıyla finanse edilmelidir. Kurumun kendi personelini atayabilmesi, harcama yapabilmesi ve idari özerkliğe sahip olması sağlanmalıdır.

Vatandaşlar, Kamu Hakemine ücretsiz ve kolay yollarla (dijital platformlar, belediye danışma ofisleri, posta vb.) başvuru yapabilmelidir. Başvuru formları sadeleştirilmeli; okuryazarlık düzeyi düşük bireyler için destek hizmetleri sağlanmalıdır. Başvuruların sonucu en fazla 30 gün içinde sonuçlandırılmalı; gerekçeli kararlar başvurucuya açık ve anlaşılır şekilde bildirilmelidir.

Yerel ombudsmanlık kurumunun görevleri, yetkileri ve işleyişi hakkında kamuoyunu bilgilendiren kampanyalar düzenlenmelidir. Okullarda ve Halk Eğitim Merkezlerinde, hak arama yolları, yerel yönetim denetimi gibi başlıklarda eğitim programları hazırlanmalıdır. Sivil toplum örgütleri, barolar ve meslek odaları ile işbirliği içinde vatandaşlara bilgilendirme ve yönlendirme desteği sunulmalıdır.

Yerel yönetimler, Kamu Hakeminin tavsiye kararlarını dikkate almakla yükümlü olmalı; bu kararların uygulanma oranı yıllık raporlarla izlenmelidir. Belediye ve il özel idareleri, Kamu Hakemliği kurumuna personel ve teknik destek sağlamak üzere koordinasyon ofisleri kurmalıdır. İdari uyum için yerel idarelerin hizmet standartları, Kamu Hakemliği raporlarında yapılan tespitlere göre gözden geçirilmelidir. Kamu Hakemleri ve raportörler; yerel idarenin personeli için sürekli eğitim programları uygulamalı, özellikle insan hakları, idare hukuku ve kriz yönetimi konularında mesleki gelişim desteklenmelidir.

Kurumun performansı, vatandaş memnuniyeti ölçümleri ve uygulama istatistikleri ile düzenli olarak izlenmeli; bu veriler kamuoyuyla paylaşılmalıdır. Kurumun iç denetimi bağımsız denetçilerce yapılmalı; TBMM'ye sunulan yıllık faaliyet raporlarında mali ve idari değerlendirmeler yer almalıdır.

Kamu Hakemliği modeli, sadece bir şikâyet mekanizması değil, aynı zamanda vatandaşların hak bilincini artıran, yerel idarenin hukuka uyumunu teşvik eden ve demokrasinin yerel ölçekte kurumsallaşmasına katkı sunan bir yapıdır. Bu öneriler hayata geçirildiğinde, Türkiye'de vatandaşlık haklarının içi daha fazla doldurulacak ve katılımcı yönetişim anlayışı yerel düzeyde güç kazanacaktır.

KAYNAKÇA

- Akın, G. (2019). *Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu’nun işlevselliği ve etkinliği*. Siyasal Kitabevi.
- Akıncı, U. (2019). *Kamu Denetçiliği Kurumu’nun işleyişi ve etkinliği*. Adalet Yayınevi.
- Aksu, H., & Taştekin, A. (2020). Kent konseylerinin yerel demokrasiye katkısı: Kent Konseyleri üzerine bir araştırma. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22, 190-203. <https://doi.org/10.32709/akusosbil.737542>
- Aktaş, K. (2011). Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal sistemdeki yeri ve etkinliği sorunu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 94, 359-374.
- Aktaş, K. (2013). Kamu Denetçiliği Kurumunun anayasal sistemdeki yeri ve etkinliği sorunu. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 13(2), 359-374. doi: <https://tbddergisi.barobirlik.org.tr/ViewPDF-kamu-denetciligi-kurumunun-anayasal-sistemdeki-yeri-ve-etkinligi-sorunu-140>
- Arap, S. K. (2015). 40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı. *Ege Akademik Bakış*, 15(1), 65-80.
- Arslan, H. (2021). *Türkiye’de ombudsmanlık kurumu ve hukuki statüsü*. Seçkin Yayıncılık.
- Arslan, M. (2018). *Ombudsmanlık kurumu ve Türkiye’deki uygulaması*. Adalet Yayınevi.
- Arslan, S. (1986). İngiltere’de ombudsman müessesesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 19(1), 157-172.
- Arslan, Z. (2001). *Demokratikleşme sürecinde yönetim ve hukuk devleti*. Sivil Toplum Derneği Yayınları.
- Ateş, S. (2023). Kamu yönetiminde ombudsman denetimi: Türkiye ve dünya’daki uygulamalar üzerine bir inceleme. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 16(98), 431-444. doi: <http://dx.doi.org/10.29228/JASSS.72698>
- Avcıoğlu Aksoy, E. (2025). Fransa’da ombudsman denetimi: Hakların Savunucusu’nun yapısı, görev ve yetkileri hakkında bir inceleme. *Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(1), 31-65. <https://doi.org/10.54704/akdhfd.1600002>
- Avrupa Konseyi (2020, Kasım). *Ombudsmanlık kurumunun korunması, desteklenmesi ve geliştirilmesi*. Ankara: İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü Genel Müdürlüğü.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanunu. (1991). *T.C. Resmi Gazete*, 20877, 8 Mayıs 1991.
- Avşar, B. Z. (2007). *Ombudsman: İyi yönetilen Türkiye için kamu hakemi*. Asil Yayın.
- Aybay, R. (2006). *Anayasa hukuku*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Aydın, M. (2019). *Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve denetim*. Siyasal Kitabevi.
- Aykaç, B. (2016). *Türkiye’de yerel yönetimlerde denetim ve hesap verebilirlik sorunu*. Nobel Yayıncılık.
- Bacache, M. (2011). *L’indépendance du médiateur de la république en france*. Éditions L’Harmattan.
- Baldwin, N. (2017). *The role of the parliamentary commissioner in the UK*. Oxford University Press.
- Baudoin, A. (2019). *Le rôle du Défenseur des droits dans la transformation des politiques publiques en France*. Presses Universitaires de France.

- Beck, A. (2012). Kamu denetçiliği kurumu (ombudsmanlık) ve hukuki niteliği. *TBB Dergisi*, 102, 15-34.
- Belediye Kanunu. (2005). *T.C. Resmi Gazete*, 25874, 3 Temmuz 2005.
- Bellamy, R. (2008). *Citizenship: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Berlin, I. (1969). *Two concepts of liberty* [DX Reader version]. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019924989X.003.0004>
- Bertoncini, Y. (2019). Comparative ombudsman systems in Europe. *European Public Law*, 25(1), 65-85. doi: 10.54648/EURO2019005
- Beyoğlu, A. (2021). T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu ile Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun kurumsal yapı, işleyiş ve etkinlikleri açısından bir karşılaştırma. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(3), 992-1013. <https://doi.org/10.32709/akusosbil.863067>
- Birkinshaw, P. (2010). *Freedom of information: The law, the practice and the ideal*. Cambridge University Press.
- Bonic, L., Jaksic, D., & Mijic, K. (2018). Tendencies in development of external and internal audit in the public sector. *Facta Universitatis, Series: Economics and Organization*, 15(1), 57-72. <https://doi.org/10.22190/FUEO1801057B>
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. doi: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-public-accountability-9780199675354>
- Bozkurt, Ö. (2005). Kamu yönetiminde paradigma arayışları: Yönetişim ve yeni kamu işletmeciliği. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 60(4), 63-84.
- Buck, T., Kirkham, R., & Thompson, B. (2011). *The ombudsman enterprise and administrative justice*. Ashgate Publishing.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004). *T.C. Resmi Gazete*, 25531, 23 Temmuz 2004.
- Campos Filho, J. R. R., & Trigueiro, C. de S. (2022). Access to information for a transparent ombudsman's office as a form of democratic empowerment. *Social Policy*, 19(1), 150-162. <https://doi.org/10.48269/2451-0807-sp-2022-1-012>
- Can, F. (2023). Yerel yönetim ombudsmanlığı: İngiltere örneği üzerinden bir değerlendirme. *Türk Kamu Yönetimi Dergisi*, 4(2), 248-265.
- Canalıoğlu Çınar, E. (2024). İnsan haklarının yerelleşmesi ve insan hakları kenti. *Ombudsman Akademik*, 20, 279-294.
- Capano, G. (1999). Italy's Ombudsman System: An Unfinished and Fragmented Development. *South European Society and Politics*, 4(2), 1-21. Erişim Adresi: Karadeniz Teknik Üniversitesi (KTÜ) Kütüphanesi
- Ceylan, N. A. (2017). Kamu hukuku (genel kamu hukuku) sosyal ve ekonomik haklar ve hakların bütünlüğü ilkesi. *Anasay 3 Aylık Ulusal Hakemli Süreli Dergi*, 2, 217-226.
- City of Toronto Act. (2006). S.O. 2006, c. 11, Sched. A. Retrieved from <https://www.ontario.ca/laws/statute/06c11>

- Consiglio della Provincia Autonoma di Trento. (2022). Ruolo e attribuzioni del Difensore Civico. Erişim adresi: <https://www.consiglio.provincia.tn.it/news/pubblicazioni/periodici/Documents/slides%20rel%202022.pdf> Erişim Tarihi: 13.05.2025
- Costa, O., & Jolivet, M. (2015). *Les institutions de la ve république*. Dalloz.
- Council of Europe (2019). *Report on the functioning of ombudsman institutions in the council of europe member states*. Strasbourg.
- Council of Europe. (1985). *Resolution (85) 8 on the participation of citizens in local public life*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. Erişim Linki: Avrupa Konseyi Arşivi/<https://book.coe.int>
- Council of Europe. (2011). *Role of ombudsman institutions at local level*. Strasbourg.
-  akır, F. (2019). *Ombudsmanlık kurumu ve Türkiye uygulaması*. Beta Yayınları.
-  akmak, C. (2015). *Ombudsmanlık kurumu ve Türkiye uygulaması*. Orion Kitabevi.
-  akmak, F. (2011). Anayasa değişikliği ışığında Türkiye’de ombudsmanlık. *Anayasa Hukuku Dergisi*, 8(1), 49-60.
- Çalışkan, A. Z. (2020). Ombudsmanlık ve Avrupa Birliği ombudsmanı. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 28(3), 1263-1302. doi: 10.15337/suhfd.778267
- Çamur,  . & Aydın, A. (2022). Yeni kamu yönetimi anlayışının etik temelleri ve kamu yönetiminde etik yönetimin gelişmesi üzerindeki etkisi. *Hakemli Denetişim Dergisi*, 13(25), 148-159.
-  elik, S. (2020). *Yönetişim ve ombudsmanlık kurumu: Türkiye  rneği*. Beta Yayınları.
-  eliksoy, E. (2020). Genel ve özel amaçlı ombudsmanlık  rnekleri: İngiltere ve Türkiye. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(1), 92-103. doi: <https://doi.org/10.33712/mana.714918>
-  ukur ayır, M. A. (2006). *Yönetişim: Kuram ve uygulama*. Nobel Yayınları.
-  ukur ayır, M. A. (2015). *Yurttaş odaklı kamu yönetimi ve ombudsmanlık*. Nobel Yayıncılık.
- Dağcı, ř. (2022). *Yerel yönetimler ombudsmanlığı ve Türkiye  zerine değerlendirme* (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden edinilmiştir. (Tez No: 764977)
- D fenseur des droits. (2021). Rapport d'activit  2020. Paris : D fenseur des droits. Erişim adresi: <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports-dactivite>
- Défenseur des droits. (2022). Rapport d'activité 2021. Paris : Défenseur des droits. Erişim adresi: <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports-dactivite>
- Défenseur des droits. (2023). Rapport d'activité 2022. Paris : Défenseur des droits. Erişim adresi: <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports-dactivite>
- Défenseur des droits. (2024). Rapport annuel d'activité 2023 – La banalisation des atteintes aux droits et libertés inquiète la Défenseure. Paris : Défenseur des droits. Erişim adresi: <https://www.defenseurdesdroits.fr/rapport-annuel-dactivite-2023-la-banalisation-des-atteintes-aux-droits-et-libertes-inquiete-la-597>
- Delanty, G. (2000). *Citizenship in a global age*. Open University Press.
- Delvolvé, P. (2012). *Droit des collectivités territoriales*. Dalloz.

- Demir, A. (2020). Kamu Denetçiliği Kurumunun kurumsal yapısı ve işleyişi. *Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi*, 5(1), 49–61.
- Demirci, K. (2013). Kamu yönetiminde denetim aracı olarak ombudsmanlık. *Türk İdare Dergisi*, 477, 88-97.
- Demirci, M. (2013). *Ombudsmanlık kurumu ve Türkiye’de uygulanabilirliği* (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden edinilmiştir. (Tez No: 344516)
- Demirkaya, Y. (2017). Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu ve etkililiği üzerine bir değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 50(4), 151-170.
- Derik, B. (2023). *Türkiye’de yerel yönetimlerin denetimine ilişkin bir öneri: Yerel ombudsman* (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden edinilmiştir. (Tez No: 802929)
- Diamandouros, N. (2005). *The European Ombudsman: Origins, establishment, evolution*. European Parliament Publications.
- Difensore Civico Regionale della Lombardia. (2023). Organizzazione e Funzioni. [Çevrimiçi] Erişim: <https://www.ombudsman.regione.lombardia.it>
- Doğan, K. C. (2015). Japonya ombudsmanı: Yapısal-kurumsal ve işlevsel yönleri. *Küresel İktisat ve İşletme Çalışmaları Dergisi*, 4(8), 26-34. <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/gumusgjebs/index> - ISSN: 2147-415X
- Doğan, K. C. (2021). İngiltere’de ombudsmanın etkinliği: Nitel bir çalışma. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 14(87), 279-300. doi: <http://dx.doi.org/10.29228/JASSS.54177>
- Doğan, M. (2004). *Yerel yönetimlerde denetim ve bir model önerisi: Yerel ombudsman* (Doktora tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi’nden edinilmiştir. (Tez No: 149275)
- Dursun, H. (2011). Türkiye’de ombudsmanlığın (Kamusallığın) etkin olarak işleyebilme yetisi yoktur. *Türkiye Barolar Birliği*, 95, 377-418.
- Efe, H., & Demirci, M. (2013). Ombudsmanlık kavramı ve Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumundan beklentiler. *Sayıştay Dergisi*, 90(Temmuz-Eylül), 49-72.
- Erdoğan, M. (2019). Cermenik hak anlayışı ve türk anayasa mahkemesi. *İnsan Hakları Yıllığı*, 37, 37-66.
- Erdoğan, M. (2021). İngiltere yerel yönetim ombudsmanlığının etkinliği üzerine bir değerlendirme. *Uluslararası Toplu Araştırmaları Dergisi*, 17(34), 1383-1407.
- Erkkila, T. (2020). *Ombudsman as a global institution. in ombudsman as a global institution: Transnational governance and accountability*. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-32675-3_1
- Ersoy, B. (2018). Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumunun etkinliği üzerine bir değerlendirme. *İdare Hukuku Dergisi*, 11(2), 115-124.
- Eryılmaz, B. & Biricikoğlu, H. (2011). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve etik. *Türk İş Ahlakı Dergisi*, 4(7), 19-45.
- Eryılmaz, B. (2008). *Kamu yönetimi*. Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu yönetimi*. Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2019). *Kamu yönetimi*. Okutman Yayıncılık.

- European Commission. (2001). *European Governance*. A White Paper. Brussels: COM(2001) 428.
- Faulks, K. (2000). *Citizenship*. Routledge.
- Fidan, Y. (2010). Yönetimden yönetişime: Kavramsal bir bakış. *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 1, 5-10.
- Funabashi, Y. (2000). *Japan's Civil Society and Media Accountability*. Japan Center for International Exchange.
- Gauthier, P. (2002). Le rôle de la médiation dans l'administration française. *Revue de Droit Public*, 102(4), 99-115.
- Gauvin, S. (2007). L'évolution de la fonction de médiation en France. *Revue Française D'administration Publique*, 2(2), 112-130.
- Gellhorn, W. (1990). *Ombudsman and Others: Citizens' protectors in nine countries*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gellhorn, W., Byse, C., & Levin, P. W. (2006). *Administrative Law: Cases and Comments (10th ed.)*. New York: Foundation Press.
- Giddings, P. (2020). *Promoting good local governance: The role of ombudsmen*. Routledge.
- Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık kurumu, İsveç ve Fransa ülke uygulamaları ile Avrupa ombudsmanı üzerine bir inceleme. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2(2), 1-42.
- Gohin, O. (2012). *Droit constitutionnel*. LGDJ.
- Gözler, K. (2000). *İdare hukuku*. Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2003). *İdare hukuku*. Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2020). *Anayasa hukuku dersleri*. Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2021). *Anayasa hukuku dersleri*. Ekin Kitabevi.
- Gregory, R., & Giddings, P. (2000). *Righting Wrongs: The ombudsman in six continents*. IOS Press.
- Grossi, G., Hay, D. C., Kuruppu, C., & Neely, D. (2023). Changing the boundaries of public sector auditing. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 35(4), 417-430. <https://doi.org/10.1108/jpbafm-05-2023-0079>
- Gül, H., & Kılıç, R. (2016). Fransa tecrübesi perspektifinden Türkiye'de "kamu denetçiliği". *Sosyal Bilimler Dergisi*, 49, 182-213.
- Gül, S. K. (2008). Kamu yönetiminde ve güvenlik hizmetlerinde hesap verebilirlik. *Polis Bilimleri Dergisi*, 10(4), 71-94.
- Güler, B. (2003). *Kamu yönetimi reformu: Eleştirel bir bakış*. İmge Kitabevi.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. MIT Press. doi: 10.2307/2952099
- Harden, I. (2011). The role of the European Ombudsman in enhancing administrative transparency and public visibility. In H. C. H. Hofmann & J. Ziller (Ed.), *Accountability in the European Union: The role of the European Ombudsman*. 33-58. Edward Elgar Publishing.
- Harden, I., & Kirkham, R. (2014). *Ombudsman institutions and public accountability: A comparative perspective*. In M. Bovens, R. E. Goodin, & T. Schillemans (Ed.), *The*

- Oxford Handbook Of Public Accountability (s. 101–118). Oxford: Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-public-accountability-9780199675354>
- Harlow, C., & Rawlings, R. (2009). *Law and administration (3rd ed.)*. Cambridge University Press.
- Health Service Commissioners Act. (1993). c. 46. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1993/46>
- Heard, A. (1991). *Canadian constitutional conventions: The marriage of law and politics*. Oxford University Press.
- Heater, D. (1990). *Citizenship: The civic ideal in world history, politics and education*. Longman.
- Heater, D. (2004). *A brief history of citizenship*. New York University Press.
- Heinrich, C. J. (2012). *Measuring public sector performance and effectiveness*. Palgrave Macmillan.
- Hepworth, N. (2019). The role of ombudsmen in promoting public accountability. *International Journal of Public Administration*, 42(2), 75-92. doi: 10.1080/01900692.2018.1491598
- Hertogh, M. (2004). The netherlands: A case of institutionalization. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603(1), 493-504.
- Hertogh, M. (2010). *Nobody's perfect: Comparative essays on administrative ombudsmen*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Hertogh, M., & Kirkham, R. (Eds.). (2018). *The ombudsman in the modern state: Between rule of law and democracy*. Palgrave Macmillan. doi: 10.1007/978-3-319-76465-1
- Hong, S. P. (2011). *A comparative study on ombudsman institutions in asian region*. AntiCorruption & Civil Rights Commission Korea Republic. [Erişim Adresi: [file:///C:/Users/hpp/Downloads/A%20Comparative%20Study%20on%20Ombudsman%20Institutions%20in%20Asian%20Region%202011%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/hpp/Downloads/A%20Comparative%20Study%20on%20Ombudsman%20Institutions%20in%20Asian%20Region%202011%20(1).pdf), Erişim Tarihi: 11.04.2025].
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x <https://www.mecliste.org/icerik/52/Kamu-Denetciligi-Kurumu-2021-Yili-istatistikleri>
- Işıkay, M. (2004). *Avrupa birliği hukuku'nda ombudsman* (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir. (Tez No: 145487)
- İçduygu, A., & Sert, D. (2019). *Türkiye'de vatandaşlık ve göç politikaları*. Koç Üniversitesi Yayınları.
- İdari Yargılama Usulü Kanunu. (1982). *T.C. Resmi Gazete*, 17580, 20 Ocak 1982.
- İl İdaresi Kanunu. (1949). *T.C. Resmi Gazete*, 7236, 18 Haziran 1949.
- İl Özel İdaresi Kanunu. (2004). *T.C. Resmi Gazete*, 25745, 4 Mart 2004.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2014 Yıllık Raporu (2015). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2015.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2015 Yıllık Raporu (2016). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2016.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2016 Yıllık Raporu (2017). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2017.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2017 Yıllık Raporu (2018). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2018.

- Kamu Denetçiliği Kurumu 2018 Yıllık Raporu (2019). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2019.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2019 Yıllık Raporu (2020). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2020.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2020 Yıllık Raporu (2021). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2021.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2021 Yıllık Raporu (2022). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2022.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2022 Yıllık Raporu (2023). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2023.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2023 Yıllık Raporu (2023). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2024.
- Kamu Denetçiliği Kurumu 2024 Yıllık Raporu (2025). *Resmi İnternet Sitesi*, Ocak 2025.
- Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu (2012). *T.C Resmî Gazete*, 28338, 9 Haziran 2012.
- Karakoç, T. (2021). *İdare hukukunda alternatif uyuşmazlık çözüm yolları ve ombudsmanlık*. Ekin Yayınevi.
- Kaya, A. (2014). *Kamu yönetiminde denetim ve ombudsmanlık*. Beta Yayıncılık.
- Kaya, M. (2018). *İdare hukukunda alternatif denetim yolları: Kamu Denetçiliği Kurumu*. On İki Levha Yayıncılık.
- Kaya, M. M., & Biçer, B. (2021). Osmanlı'dan cumhuriyet'e vatandaş. *Uluslararası Toplu Araştırmaları Dergisi*, 18(44), 8025-8053. doi: 10.26466/opus.936133
- KDK (Kamu Denetçiliği Kurumu) 2020 6 Aylık Faaliyet Raporu (2020). *Resmi İnternet Sitesi*, Temmuz 2020.
- Keleş, R. (2016). *Yerinden yönetim ve siyaset*. Cem Yayınevi.
- Kettl, D. F. (2002). *The transformation of governance: Public administration for twenty-first century America*. Johns Hopkins University Press.
- Keyman, E. F. (2008). "Modernleşme, ulus-devlet ve vatandaşlık". In A. İçduygu & E. F. Keyman (Eds.), *Türkiye'de vatandaşlık tartışmaları*. Bilgi Üniversitesi Yayınları. ISBN: 978-975-8417-71-5
- Kirkham, R. (2012). Challenging the authority of the ombudsman: The case of the United Kingdom. *International Journal of Public Administration*, 35(4), 232–243.
- Kirkham, R. (2020). *The parliamentary ombudsman: Withstanding the test of time?*. Hart Publishing.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE Publications.
- Köseçik, M. (2004). "Yönetişim ve kamu yönetimi" kamu yönetimi yazıları. Nobel Yayınları.
- Köy Kanunu. (1924). *T.C. Resmi Gazete*, 68, 7 Nisan 1924.
- Kucsko-Stadlmayer, G. (2008). *European ombudsman-institutions*. Vienna: Springer.
- Kurban, D. (2012). *Vatandaşlık hakları ve uygulamadaki engeller*. TESEV Yayınları. ISBN: 978-605-4412-01-3
- Kutlu, Ö., Örselli, Ö., & Kahraman S. (2018). Türkiye'de yerel ombudsmanlığın uygulanabilirliği: İtalya yerel ombudsmanlığı üzerinden bir analiz. *Ombudsman Akademik*, 4(8), 15-38.
- Küçük, A. (2019). Karşılaştırmalı hukukta ombudsmanlık ve Türkiye uygulaması. *Kamu Hukuku Araştırmaları Dergisi*, 21(1), 77–94.
- Kymlicka, W., & Norman, W. (1994). Return of the Citizen: A survey of recent work on citizenship theory. *Ethics*, 104(2), 352-381. <https://doi.org/10.1086/293605>

- Lister, R. (2003). *Citizenship: Feminist Perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Local Government Act. (1974). Local Government Act 1974, c. 7. London: Her Majesty's Stationery Office. Erişim Adresi: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/7>
- Local Government and Social Care Ombudsman. (2020). Annual report and accounts 2019-2020. Retrieved May 11, 2025, from <https://www.lgo.org.uk/information-centre/news/2020/dec/ombudsman-annual-report-details-further-innovation-in-its-service>
- Local Government and Social Care Ombudsman. (2021). Annual report and accounts 2020-2021. Retrieved May 11, 2025, from <https://www.lgo.org.uk/information-centre/news/2021/dec/annual-report-details-how-ombudsman-adapted-during-the-pandemic>
- Local Government and Social Care Ombudsman. (2022). Annual report and accounts 2021-2022. Retrieved May 11, 2025, from <https://www.lgo.org.uk/information-centre/news/2022/dec/ombudsman-s-annual-report-highlights-improvements-for-complainants-and-local-service-users>
- Local Government and Social Care Ombudsman. (2023). Annual report and accounts 2022-2023. Retrieved May 11, 2025, from <https://www.lgo.org.uk/information-centre/news/2023/dec/ombudsman-publishes-annual-report-and-accounts>
- Local Government and Social Care Ombudsman. (2024). Annual report and accounts 2023-2024. Retrieved May 11, 2025, from <https://www.lgo.org.uk/information-centre/news/2024/dec/ombudsman-publishes-annual-report-and-accounts-2023-24>
- Local Government Ombudsman. (2012). *Local Government Ombudsman: Value Added and Public Accountability*. UK Parliament. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomloc/writev/lgo/lgo17.htm>
- Loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits. Retrieved from <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000023874682/>
- Lombardiya Bölgesel Ombudsmanı, *Yıllık Faaliyet Raporları (2019-2023)*. [Çevrimiçi] Erişim: <https://www.ombudsman.regione.lombardia.it>
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press.
- Mestre, J., & Chenevier-Gobeaux, C. (2006). *Le droit des collectivités territoriales*. Dalloz, Paris.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: An ever-expanding concept?. *Public Administration*, 78(3), 555-573. doi: 10.1111/1467-9299.00218
- Muradoğlu, D. (2016). *Avrupa birliği hukuku çerçevesinde ombudsmanlık kurumu* (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir. (Tez No: 441600)
- Muradova, D. (2013). *Ombudsmanlık kurumu ve Türkiye'de uygulanabilirliği* (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir. (Tez No: 330322)
- Nalbant, F. (2014). *Türkiye'de vatandaşlık anlayışının gelişimi*. III. Türkiye Lisansüstü Çalışmalar Kongresi içinde (s. 79-93). Artvin: Artvin Çoruh Üniversitesi tarafından düzenlenen kongre, Artvin.
- Ocqueteau, F. (2001). *Police et sécurité: Vers un nouveau contrat social*. Presses de Sciences Po.

- Odyakmaz, Z. (2013). Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) kurumunun tanıtılması ve 6328 sayılı kamu denetçiliği kurumu kanununun bazı maddelerinin değerlendirilmesi. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 4(14), 1-85. <https://taad.taa.gov.tr/yuklenenler/dosyalar/dergiler/taad/taad-14/e0e0efa1-fd41-407a-823a-f13de2b366e4-1-kamu-denetciligi-ombudsmanlik-kurumunun-tanitilmasi-ve-6328-sayili-kamu-denetciligi-zehra-odyakmaz.pdf>
- OECD. (2017). *Trust and public policy: How better governance can help rebuild public*.
- OECD. (2018). *The role of ombudsman institutions in open government*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/7353965f-en.htm>
- Ombudsman Toronto (2023). *Annual report 2022*. Toronto City Council. <https://www.ombudsmantoronto.ca/reports>
- Ontario Ombudsman. (2022). *Annual report 2021-2022*. <https://www.ombudsman.on.ca/resources/reports/annual-reports>
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ozan, M. S., & Yolcu, F. S. (2022). Yönetim bilimine kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi ve yönetim kavramları ekseninde bir bakış. *International Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 8(59), 1794-1803. doi: <http://dx.doi.org/10.29228/JOSHAS.66479>
- Ömürgönülşen, U. & Doig, A. (2001). Why bureaucrats play games: An examination of turkish bureaucracy through the lens of game theory. *International Review of Administrative Sciences*, 67(1), 119-134.
- Ömürgönülşen, U. (2007). Kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik. *Amme İdaresi Dergisi*, 40(2), 157-179.
- Ömürgönülşen, U., & Doig, A. (2011). Why the watchdog lacks teeth: The case of the Turkish ombudsman institution. *International Journal of Public Administration*, 34(1), 45–56. <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.520231>
- Önen, S. M., & Küçük, Ü. (2021). Yerel yönetim ombudsmanlığı sistemi: Türkiye'ye uygulanabilirliği. *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 8(19), 88-111.
- Özbek, R. (2017). Realization level of the citizenship and human rights education course objectives. *İnönü University Journal of the Faculty of Education*, 18(1), 359-371. doi: 10.17679/inuefd.302771
- Özbudun, E. (2012). *Türk Anayasa Hukuku*. Yetkin Yayınları. ISBN-13: 9789754296537
- Özçelik, R. (2019). *Kamu yönetiminde hesap verebilirlik ve ombudsmanlık*. Ekin Yayınevi.
- Özdemir, F. (2010). *Yerel yönetim ve katılımcı demokrasi*. Alfa Yayınları.
- Özden, M. (2023). Vatandaşlık pratiği ve denge unsuru olarak katılımcı demokrasi: Avantajlar ve açmazlar üzerine bir değerlendirme. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2023(2), 209-222. <https://doi.org/10.56337/sbm.1350610>
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar. *Sayıştay Dergisi*, 63, 59-89.
- Özer, M. A. (2017). Avrupa Ombudsmanı ve Türkiye Kamu Denetçiliği Kurumu: Mukayeseli bir inceleme. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 31, 65-96.

- Özkan Sayan, İ. (2014). Türkiye’de Ombudsmanlık kurumunun uygulanabilirliği ve alternatif denetim yöntemleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69(2), 333-349. https://doi.org/10.1501/SBFder_00000002314
- Öztürk, F. (2013). Yönetişim yaklaşımı ve yerel yönetimler. *Dicle Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(4), 111-123.
- Pajno, A. C. (2005). *Le garanzie nel procedimento amministrativo: Il ruolo del Difensore Civico*. Napoli: Jovene Editore.
- Pallett, C. (2008). *The local government ombudsman: A critical review*. Oxford: Hart Publishing.
- Parlak, B., & Doğan, K. C. (2019). *Kamu yönetiminde denetim ve ombudsmanlık: Dünya ve Türkiye uygulamaları*. Ekin Yayınevi.
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO). (2020). Access Strategy. Erişim adresi: Equality, Diversity and Inclusion Strategy 2020–2024
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO). (2021–2024). Strategic Plan. Erişim adresi: Equality, Diversity and Inclusion Strategy 2020–2024
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO). (2022). Annual Report and Accounts. Erişim adresi: Equality, Diversity and Inclusion Strategy 2020–2024
- Parliamentary and Health Service Ombudsman (PHSO). (2023). Annual Report and Accounts 2022–2023. London: PHSO. ISBN: 978-1-5286-4346-7. Erişim adresi: <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/886%20PHSO%20Annual%20Report%20and%20Accounts%202022-23%20FINAL%20ONLINE.pdf>
- Parliamentary and Health Service Ombudsman. (2020–2024). Corporate strategy 2020–24: Delivering an exemplary ombudsman service. Retrieved from https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/PHSO_Corporate_Strategy_2020-24.pdf
- Parliamentary and Health Service Ombudsman. (2023). Annual report and accounts 2022–23 (HC 1499). Retrieved from https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/PHSO_Annual_Report_and_Accounts_2022-23.pdf
- Parliamentary Commissioner Act 1967, c. 13. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13>
- Pecaric, D. (2013). Ombudsman and good governance. *Politička Misao*, 50(5), 85–101. doi: <https://doi.org/10.20901/pm>
- Pelley, D. (2017). Local accountability and the role of municipal ombudsman in Ontario. *Canadian Public Administration*, 60(1), 35-51. <https://doi.org/10.1111/capa.12201>
- Peters, B. G. & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the State*. Macmillan.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state (3rd ed.)*. Oxford University Press.
- Pülzl, H. & Treib, O. (2006). *Implementing public policy, handbook of public policy analysis*. CRC Press.

- Regeringsformen. (1974). *The instrument of government*. Retrieved from. <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/the-constitution/the-instrument-of-government/>
- Regione Lombardia. (2008). Statuto d'autonomia della Lombardia (Bölgesel Yasa No. 1, 30 Ağustos 2008). Erişim adresi: <https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/825704b7-1ac8-49fb-8daf2faf8b9b8476/lrst2008051400001.pdf?MOD=AJPERESdifensoreregionale.lombardia.it+3>
- Regione Lombardia. (2022). Statistiche sui Servizi Pubblici. Erişim: <https://www.statistica.regione.lombardia.it>
- Regione Lombardia. (2023). Relazione Annuale del Difensore Civico Regionale 2022-2023. Milano: Regione Lombardia Yayınları. Erişim adresi: <https://www.ombudsman.regione.lombardia.it/relazioni-annuali>
- Reif, L. C. (2004). *The Ombudsman, good governance and the international human rights system*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers. doi: 10.1007/978-94-017-5932-8
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies Association*, 44, 652-667.
- Riksdagsordningen. (2023). *The riksdag act* retrieved from. <https://www.riksdagen.se/en/documents-and-laws/the-constitution/the-riksdag-act/>
- Rowat, D. C. (1968). *The ombudsman: citizen's defender*. George Allen & Unwin.
- Rowat, D. C. (1985). *The ombudsman plan: The worldwide spread of an idea*. University Press of America.
- Rowat, D. C. (1993). *The ombudsman: Citizen's defender* (2nd ed.). University of Toronto Press.
- Rowat, D. C. (1997). *A Worldwide Survey of Ombudsmen (Occasional Paper No. 60)*. International Ombudsman Institute.
- Sabuncu, Y. (2020). *Anayasa Hukuku*. Yetkin Yayınları.
- Safalı A. (2021). *Ombudsmanlık ve Türkiye'de kamu denetçiliği kurumu* (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir. (Tez No: 669896)
- Sartori, G. (1987). *The theory of democracy revisited*. Chatham House Publishers.
- Sauron, M. (2012). *Le Défenseur des droits: Un acteur clé de la protection des droits fondamentaux en France*. L'Harmattan.
- Savaş, H. (2012). *Ombudsmanlık kurumu ve Türkiye'deki gelişimi*. Seçkin Yayıncılık.
- Seçkiner Bingöl, E. (2022). Katılımcı yönetim üzerine normatif ve pratik tartışmalar. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 51, 55-70. <https://doi.org/10.30794/pausbed.1114973>
- Sfestani, R. S., & Peykani, M. H. (2017). Providing a professional ethics model for improving public accountability in the Iranian governmental organizations. *International Review of Management and Marketing*, 7(2), 415-420.

- Shindo, M. (2013), *The environmental ombudsman and administrative decision making: An assessment of its suitability for japan*. Bu tez, hukuk alanında doktora derecesi için sunulmuştur. [Erişim Adresi: <http://hdl.handle.net/1959.14/268477>, Erişim Tarihi: 24.05.2025].
- Smith, T. (2018). *Ombudsman and the local state: Accountability in modern governance*. Routledge.
- Soysal, Y. N. (1994). *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. University of Chicago Press.
- Sözen, S. (2012). *Yerel yönetimlerde ombudsmanlık: Karşılaştırmalı bir analiz*. Seçkin Yayıncılık.
- Su, M. M. (2019). *Türkiye'de yerel ombudsmanlığın uygulanabilirliği: İtalya örneği üzerinden bir değerlendirme* (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir. (Tez No: 572059)
- Şamdan, Y. (2023). Türk kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirlik. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 6(3), 926-942. <https://doi.org/10.33712/mana.1256052>
- Şeker, G., & Gül, H. (2023). Kavramsal ve tarihsel olarak vatandaşlık. *Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 133-142.
- TDK güncel sözlük, (2025). <https://sozluk.gov.tr/> adresinden edinilmiştir.
- Tison, J. (2016). *La médiation administrative en Europe: Comparaison des modèles*. Presses Universitaires de France.
- TODAİE. (1991), *Kamu yönetimi araştırma projesi (KAYA)*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Toksöz, F. (2008). *İyi yönetim el kitabı*. TESEV Yayınları.
- Tortop, N. (1998). Ombudsmanlık uygulaması ve çeşitli ülkelerde uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1), 3-11.
- Turhan, D. G., & Ökten, S. (2014). Avrupa Birliği'nde ombudsmanlık. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19, 213-224.
- Turner, B. S. (1990). Outline of a theory of citizenship. *Sociology*, 24(2), 189-217. doi: 10.1177/0038038590024002003
- Turner, B. S. (1993). *Contemporary problems in the theory of citizenship*. In B. S. Turner (Ed.), *Citizenship and social theory*. SAGE Publications.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). *T.C. Resmi Gazete*, 17863 (Mükerrer), 9 Kasım 1982.
- Türkiye Cumhuriyeti ve Avrupa Konseyi Projesi (2021, Ekim). *Ombudsmanlıklar hakkında karşılaştırmalı bir inceleme*. Creutzfeldt, N., O'brien, N., & Nowicki, M.
- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu. (2023). *Bireysel başvuru rehberi (2. bs.)*. Ankara: TİHEK Yayınları. Erişim adresi: <https://uom.tihek.gov.tr/public/pdf/files/d1n9qv.pdf>
- Uggla, F. (2004). The ombudsman in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 36(3), 423-450. doi: <https://doi.org/10.1017/S0022216X04007746>
- Umut, T. (2017). *Ombudsmanlık kurumu ve Türkiye uygulaması*. Beta Yayınevi.
- UNDP. (2005). *Ombudsman institutions and good governance*. United Nations Development Programme.
- Urfaloğlu, M. (2011). *Kamu Denetçiliği (Ombudsmanlık) ve Türkiye uygulaması*. Alfa Aktüel Yayınları.

- Usta, S., & Akıncı, A. (2016). Kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizması olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya örneği. *Journal of Human Sciences*, 13(2), 2735-2749. <https://doi.org/10.14687/jhs.v13i2.3836>
- Uysal, Y., & Atmaca, Y. (2018). Türkiye'deki merkezi ve yerel yönetim ilişkilerinin yönetim modeli çerçevesinde değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 411-424.
- Ünal, Ö. (2014). *Türkiye'de yerel yönetim ombudsmanlığının uygulanabilirliği* (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir. (Tez No: 385488)
- Venice Commission. (2017). *Turkey: opinion on the measures provided in the recent emergency decree laws*. Strasbourg: Council of Europe. Rapor Kodu: CDL-AD(2017)007
- Verges, J. (1998). Le Médiateur de la République: Origines et évolution. *Journal of French Public Law*, 25(4), 150-165.
- Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil: Contestation, cooperation, and accountability*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Weber, M. (1947). *The Theory of social and economic organization*. (A. M. Henderson & T. Parsons, Trans.). Free Press.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- World Bank. (1992). *Governance and development*. World Bank.
- Yalçın, A. (2010). *İyi yönetim ilkeleri ve Türk kamu yönetimine yansımaları* (Yüksek lisans tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir. (Tez No: 265906)
- Yamamoto, T. (2007). *Grassroots initiatives and local democracy: The case of japan's citizens' ombudsman movement*. JCIE.
- Yayla, A. (2007). Kamu denetçiliği kurumu kanunu ve anayasa mahkemesi kararı. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 70, 85-92.
- Yayla, A. (2017). Yerel ombudsmanlık ve vatandaşlık hakları. *Kamu Yönetimi Araştırmaları Dergisi*, 4(2), 87-102.
- Yıldırım, A. (2016). *Türkiye'de yerel yönetim denetiminin güçlendirilmesinde ombudsmanlık sisteminin uygulanabilirliği* (Doktora tezi). Yükseköğretim Kurulu Ulusal Tez Merkezi'nden edinilmiştir. (Tez No: 440827)
- Yıldırım, H. (2014). *Kamu Denetçiliği Kurumu: Hukuki yapısı ve uygulaması*. On İki Levha Yayıncılık.
- Yıldırım, H. (2017). *Anayasa hukukunda bireysel başvuru ve kamu denetçiliği kurumu*. On İki Levha Yayıncılık.
- Yıldız, E. (2017). Kamu Denetçiliği Kurumu ve şeffaflık ilkesi. *Hukuk ve İdare Dergisi*, 9(2), 87-98.
- Yıldız, M., Sobacı, M. Z. ve Karkın, N. (2022). *Yerel yönetimlerde ombudsmanlık: Türkiye için bir model önerisi*. Nobel Akademik Yayıncılık.
- Yılmaz, H. (2020). *Yerel yönetimlerde katılımcı yönetim uygulamaları: Türkiye'den örnekler*. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları.
- Yılmaz, S., & Bayraktar, S. (2009). Türkiye'de yerel yönetimlerde reform: Süreç ve sonuçlar. *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 36(1), 117-138.

- Yuswarni, Y., Soedja, D., Balqis, S., & Arizal, A. (2024). Ombudsman dalam peningkatan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara Asia*, 12(1), 1-12. <https://doi.org/10.47828/jianaasian.v12i1.227>
- Zengin, G. (2017). Yerel yönetimlerde kamu denetçiliği: İngiltere yerel yönetim ombudsmanlığı. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), 35-56. <http://dergipark.gov.tr/spmj>
- Zürcher, E. J. (2010). *Modernleşen Türkiye'nin tarihi*. İletişim Yayınları.



ÖZ GEÇMİŞ

Şahin İLDEŞ; [REDACTED] İlköğretim eğitimini Malatya Alhanuşağı İlköğretim Okulu ve Battalgazi Yatılı İlköğretim Bölge Okulunda tamamlayarak 2006 yılında mezun oldu. 2024 yılının Ocak ayında Bayburt Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde Yüksek Lisans öğrenimine başlamıştır.

